

"GIZA  
ESKUBIDEEI  
BURUZKO  
JARDUNALDIAK"  
BILDUMA

COLECCIÓN  
"JORNADAS  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS"

## HAURRAK BABESTEKO SISTEMAK ETA HORIEN ERRONKAK

## LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y SUS RETOS



**ararteko**

Herriaren Defendatzailea  
Defensoría del Pueblo

[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

**HAURRAK BABESTEKO SISTEMAK  
ETA HORIEN ERRONKAK**

**LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN  
DE LA INFANCIA Y SUS RETOS**

**XXVIII. Uda Ikastaroak Donostian /  
XXVIII Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián**

**XXI. Europar Ikastaroak - UPV/EHU 2009 /  
XXI Cursos Europeos - UPV/EHU 2009**

**"Giza eskubideei buruzko jardunaldiak" bilduma 13. zka. /  
Colección "Jornadas sobre derechos humanos" nº 13**

Lan hau Creative Commons-en Attribution 3.0 Unported lizentziapean dago



Lizentziaren kopia bat ikusteko,

- sartu hemen: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- edo gutun bat bidali helbide honetara: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

Txosten hau eskuragarri dago Arartekoaren web gunean

<http://www.ararteko.net>

Ararteko erakundearen beste argitalpen batzuk kontsultatzeko:

<http://argitalpen.ararteko.net>

Esta obra está bajo una licencia Attribution 3.0 Unported de Creative Commons



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Este informe está disponible en el sitio web Ararteko

<http://www.ararteko.net>

Otras publicaciones de la institución del Ararteko, consultar:

<http://argitalpen.ararteko.net>

© ARARTEKO

Fotokonposaketa eta inprimaketa / Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Azaleko irudia / Ilustración de cubierta: EPS comunicación • [www.eps-grupo.com](http://www.eps-grupo.com)

Paper ekologikoa / Papel ecológico.

ISBN: 978-84-89776-45-6

L.G. / D.L.: VI 77-2011

ararteko

## AURKIBIDEA / ÍNDICE



AURKEZPENA / PRESENTACIÓN .....	9
(Iñigo Lamarca – <i>Ararteko. Vitoria-Gasteiz</i> )	
PROTECCIÓN DE LOS MENORES CON TRASTORNOS DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL .....	17
(Enrique Múgica – <i>Defensor del Pueblo de España. Madrid</i> )	
MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN Y MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS.....	35
(Elena Arce – <i>Asesora del Defensor del Pueblo de España. Madrid</i> )	
LA CONVENCIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA: AVANCES Y RETOS TRAS 20 AÑOS DE EXISTENCIA.....	43
(Luis Mari Naya – <i>Facultad de Filosofía y CC. de la Educación. Donostia-San Sebastián</i> )	
EL TRABAJO DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.....	75
(Cristina Ojanguren Otazua – <i>Agintzari S. Coop. de Iniciativa Social. Vitoria-Gasteiz</i> )	
CENTROS DE ACOGIDA PARA MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS.....	83
(Pablo Amezaga – <i>Asociación para la inserción sociolaboral Elkarte Landalan. Zornotza</i> )	
CENTROS DE ACOGIDA PARA ADOLESCENTES CON CONSUMOS PROBLEMÁTICOS DE DROGAS .....	91
(Unai Celestino – <i>Asociación Dianova. Irun</i> )	
EL ACOGIMIENTO FAMILIAR .....	95
(Patricia Pereiro – <i>Asociación Besarka. Vitoria-Gasteiz</i> )	

ararteko

## AURKEZPENA / PRESENTACIÓN



Haurrak eta nerabeak, soilik haurrak eta nerabeak direlako, pertsona bereziki ahulak dira eta intentsitate bereziko arreta eta babesa behar dute euren eskubi-deak eta interesak behar bezala babes daitezzen.

Aurten 20 urte betetzen dituen Ararteko erakundearen lehentasunezko jardun-ildoetako bat haurren eta nerabeen arreta da, euskal administrazio publikoen politikak ahalik eta eraginkorrenak izan daitezzen.

Argitalpen honek *Haurrak babesteko sistemak eta euren erronkei* buruzko udako ikastaroan emandako hitzaldiak biltzen ditu. Ikastaro hori Ararteko erakundeak antolatu zuen EHUren laguntzarekin eta Donostian egin zen, 2009ko uztailaren 24an.

Ikastaroan haurren babesa zentzurik zabalean jorratu zen, hau da, ez zen mugatu zorrozki gaur egungo babes sistemak aztertzerara. Haurtzaroaren babesari buruzko hausnarketa eta azterketa ikuspegi desberdinetatik egin zen, batez ere, ikuspegi juridiko, soziologikotik eta hezkuntza ikuspegitik, esku-hartze orokorrekin zein akademikoagoak ziren esku-hartzeekin, sektorean zuzeneko lan esperientziarekin zerikusi gehiago zutenak.

Hasteko, Enrique Múgicak, Espainiako Herriaren Defendatzaileak, portaera gorabeherak dituzten eta gizarte egoera zailen

Los niños, niñas y adolescentes, por el mero hecho de serlo, son personas particularmente vulnerables que precisan una atención y protección de especial intensidad para que sus derechos e intereses estén debidamente salvaguardados.

Una de las líneas de actuación prioritarias del Ararteko, institución que este año cumple 20 años, ha sido y es la atención de las niñas, niños y adolescentes, con el objeto de procurar que las políticas de las administraciones públicas vascas sean lo más eficaces posibles.

Esta publicación recoge las ponencias presentadas en el curso de verano sobre *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos*, organizado por el Ararteko en colaboración con la UPV/EHU y celebrado en Donostia-San Sebastián, el 24 de julio de 2009.

El curso abordó el tema de la protección infantil en su sentido más amplio, es decir, no limitado estrictamente al análisis de los actuales sistemas de protección. La reflexión y análisis sobre la protección de la infancia se realizó desde diferentes perspectivas, fundamentalmente desde la jurídica, la sociológica y la educativa, con intervenciones tanto generales o más académicas como otras más ligadas a la experiencia de trabajo directo en el sector.

En primer lugar, Enrique Múgica, Defensor del Pueblo de España, aborda la realidad de los menores de edad con trastornos de

dauden adingabeen errealitateari buruz hitz egin zuen. Haren azalpenak Herriaren Defendatzailearen erakundeak egin zuen monografikoa hartu zuen erreferentzia gisa. Monografiko hori, jendaurrean 2009ko lehenengo hilabetetan aurkeztu zena, aipatutako adingabeak laguntzen dituzten babes zentroi buruzkoa da eta antzeman diren arazo nagusiak jorratzen ditu, bai eta ateratako ondorioak eta egindako gomendioak ere.

Bigarrenik, Elena Arce, Herriaren Defendatzailearen inmigrazio eta kanpo arazoetako arloko aholkulariak, lagunduta ez dauden adingabe atzerritarren gaia jorratu zuen, babesaren esparru juridikoaren ikuspuntutik. Bere hitzaldiaren abiapuntuak babesteko nazioarteko eta nazioaraudia, bai eta atzerritarren arloko araudi espezifikoak ere izan ziren. Hortik aurrera, adingabearen interes gorenak botere publikoen jarduna gidatu behar duen printzipioa dela azpimarratu zuen eta, babesteko sistemei dagokionez, lagunduta ez dauden adingabe atzerritarrei eragiten dieten gai nagusietan zehar ibilbide bat egin zuen (adina zehaztea, babesgabatasun egoera aitortzea, tutoretzaren onarpena, etab.).

Haurren kontsiderazioaren aldaketa, hau da, zuzenbidearen objektu izatetik subjektu izatera pasatzea, nazioarteko eta nazio-zuzenbidearen arloan, Haurren Eskubideei buruzko Hitzarmena onestearen ondorio nagusietako bat da. Luis Mari Nayak, EHUkoak, hitzarmenaren konpromisoetan eta, haren onespeneren 20. urteurrena ospatzen zenean, haren eboluzioan ere sakondu zuen Horretarako, hasteko, Haurren Eskubideei buruzko Hitzarmena onestera bultzatu

conducta y en situación de dificultad social. Su exposición toma como punto de referencia el informe monográfico que sobre los centros de protección que atienden a dichos menores elaboró la institución del Defensor del Pueblo y se hizo público en los primeros meses del 2009, y desgrana los principales problemas detectados, así como las conclusiones y recomendaciones realizadas.

En segundo lugar, Elena Arce, asesora del área de inmigración y asuntos exteriores del Defensor del Pueblo, aborda el tema de los menores extranjeros no acompañados, desde la perspectiva del marco jurídico de protección. La normativa internacional y nacional de protección, así como la normativa específica en materia de extranjería son el punto de partida de su ponencia. A partir de ahí, pone el énfasis en el interés superior del menor como principio que debe regir la actuación de los poderes públicos, y realiza un recorrido por los principales temas que afectan a los menores extranjeros no acompañados en los sistemas de protección (determinación de la edad, declaración de desamparo, asunción de tutela, etc.).

El cambio de la consideración de los niños y niñas, en el ámbito del derecho internacional y nacional, pasando de ser objetos a ser sujetos de derecho, es una de las principales consecuencias de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño. Luis Mari Naya, de la UPV/EHU, profundiza en las implicaciones de la Convención y en su evolución en el 20 aniversario de su aprobación. Para ello, comienza realizando un recorrido histórico sobre los antecedentes que llevaron a la aprobación de la

zuten aurrekarietan zehar ibilbide historikoa egin zuen. Ondoren, onetsi zenetik, bi hamarkada hauetan antzeman diren aurrerapenei eta lortzeko dauden erronka nagusiei buruz hitz egin zuen.

Azkenik, ikastaroan egindako mahai-inguruko lau mintzaldi jasotzen dira. Bertan, zuzenean sektore horrekin lan egiten duten lau erakundek euren esperientzia aurkeztu zuten. Mintzaldi horietan ondoren zerrendatutako pertsona hauek parte hartu zuten: Cristina Ojanguren, Bilboko Agintzari Ekimen Sozialerako kooperatibako kidea; Pablo Amezaga, Zornotzako Landalan lanean txertatzeko eta gizarteratzeko elkarteko kidea; Unai Celestino, Irungo Dianova elkartekoa eta Óscar Ramiro eta Patricia Pereiro Gasteizko Bersarka elkartetik –adingabeak babestearen aldeko elkartea–.

Cristina Ojanguren, tokiko eremuaren barruan haurren eta nerabeen prebentziarako eta babeserako lanari dagokionez, Agintzariko esperientzia eta gogoeta helarazi zigun. Izan ere, gizarte eta hezkuntza alorreko arreta edo arreta psikosozialeko 36 zerbitzu kudeatzen esperientzia daukate. Zerbitzu horiek Bizkaiko zenbait herrietan udaleko gizarte zerbitzuen barruan daude. Tokiko eremuan haurrak eta nerabeak laguntzeko lanak, arazo larrien aurrean, babesa eta prebentzioa eskaintzen duela baina, lehenik eta behin, haurren eta familien behar zehatzei arreta emateaz gain haurrei tratu oneko eta arretako testuingurua eskaintzen dien esku-hartzea dela defendatu zuen.

Pablo Amezagak, bere aldetik, lagunduta ez dauden adingabe atzerritarren arretan

Convención de los Derechos del Niño, para continuar con los avances que se han observado en estas dos décadas desde su aprobación y los principales retos pendientes.

En último lugar, se recogen las cuatro intervenciones pertenecientes a la mesa redonda que tuvo lugar durante el curso en las que se presentó la experiencia de cuatro entidades que trabajan directamente en el sector. Intervinieron en ella Cristina Ojanguren, miembro de Agintzari S. Coop. de Iniciativa Social de Bilbao; Pablo Amezaga, miembro de la asociación para la inserción sociolaboral Landalan de Zornotza; Unai Celestino, de la asociación Dianova de Irun; y Óscar Ramiro y Patricia Pereiro de la asociación Besarka –asociación pro acogimiento de menores– de Vitoria-Gasteiz.

Cristina Ojanguren nos traslada la experiencia y reflexión de Agintzari respecto al trabajo de prevención y protección de la infancia y adolescencia en el ámbito local, desde su experiencia de gestión de 36 servicios de atención socioeducativa y/o psicosocial, adscritos a los servicios sociales municipales en diversas localidades de Bizkaia. Defiende que el trabajo de atención a la infancia y adolescencia en el ámbito local es una intervención que procura protección y prevención de problemáticas mayores, pero ante todo es una intervención que atiende a las situaciones concretas de necesidades infantiles y familiares y procura contextos de buen trato y atención a la infancia.

Por su parte, Pablo Amezaga, comparte su experiencia en la atención a menores ex-

daukan esperientzia partekatu zuen egoitza harreraren eremuaren ikuspuntutik. Zentzu horretan, Zornotzako (Bizkaia) adingabe atzeritarren lehenengo harre-rarako zentroa abian jartzeko emandako lehenengo pausuak zeintzuk izan ziren eta, bere ustez, zentroaren hezkuntzako esku-hartzearen funtsezko oinarriak zeintzuk diren azaldu zuen (banakako hezkuntza proiektua, prestakuntza programa, bizi-ikidetzarako arauak, etab.).

Halaber, egoitza harreraren eremuari dagokionez, Unai Celestinok droga-kontsumo arazoak izan dituzten nerabeen arretan izan duen esperientzia ezagutzera gonbidatu gintuen. Irungo Azpilikueta zentroan, portaera arazoak dituzten adingabeen arretarako zentroan, nerabeek ikasketa pertsonalak eta sozialak lantzeko programa egiten dute, ohitura osasuntsuekin loturikoak, euren garapena eta autonomia pertsonala garatze aldera.

Azkenik, Óscar Ramiro eta Patricia Pereirok familia harrera haur orok familia batean hezteko duen eskubidea sustatzen duen formula gisa erakutsi ziguten, bere behar fisikoak, psikikoak eta emozionalak bete ditzan, eta familia hartzaile diren heinean euren ikuspegitik egin zuten. Jatorrizko familiarekin lan egiteak duen garrantzia azpimarratu zuten, adingabearen itzulera ahalbidetzeko, posible den kasuetan, eta esku-hartzean adingabeek zein familia hartzaileek prozesuan zehar bizi behar dituzten zailtasunak izan zituzten hipzide.

Haurren Eskubideei buruzko Hitzarmenaren 20. urteurrena, aurten ospatzen dena, une egokia da haurrek eta nerabeek ba-

tranjeros no acompañados desde el ámbito del acogimiento residencial. En este sentido, expone cuáles fueron los primeros pasos en la puesta en marcha del Centro de Primera Acogida de Menores Extranjeros en Zornotza (Bizkaia) y los que, en su opinión, son los pilares básicos de la intervención educativa del centro (proyecto educativo individual, programa formativo, normas de convivencia, etc.).

También desde el ámbito del acogimiento residencial, Unai Celestino nos invita a conocer su experiencia en la atención a adolescentes con consumos problemáticos de drogas. En el centro Azpilikueta de Irun, donde se atiende a menores con problemas de conducta, los adolescentes realizan un programa de aprendizajes personales y sociales asociados a hábitos saludables con el fin de potenciar su desarrollo y autonomía responsables.

Por último, Óscar Ramiro y Patricia Pereiro nos ilustran sobre el acogimiento familiar como fórmula que fomenta el derecho que tiene todo niño o niña de crecer en una familia que cubra sus necesidades físicas, psíquicas y emocionales, y lo hacen desde la perspectiva de las familias acogedoras. Destacan la importancia del trabajo con la familia de origen para posibilitar el retorno del menor, en aquellos casos en que sea posible, y centran su intervención en las dificultades que tanto los menores como las familias acogedoras tienen que afrontar en el proceso.

El 20 aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, que este año se celebra, es un buen momento para recordar

besa izateaz gain eskubideak ere badituztela gogorarazteko. Haiek izan behar dira babes-sistemen protagonista nagusiak. Arrisku egoeran edo babesik gabe dauden haurrak eta nerabeak, dakigun moduan, sektorerik ahulenetako bat da. Portaera arazoak dituzten nerabeak, familietatik urrun dauden adingabe atzerritarrak, droga-kontsumo arazoak dituzten nerabeak, euren familia ez den beste batean hartutako haurrak, etab. ezer baino lehen, hez-ten eta garatzen ari diren pertsonak –herritarrak– dira, eta hori dela-eta, helduok, botere publikoak eta gizarteak orokorrean zenbait betebeharrak ditugu.

que los niños, niñas y adolescentes no son sólo sujetos de protección sino personas con derechos. Ellos y ellas deben ser los protagonistas principales de los sistemas de protección. Los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o desamparo son, como sabemos, uno de los sectores más vulnerables. Adolescentes con problemas de conducta, menores extranjeros que permanecen lejos de sus familias, adolescentes con consumos problemáticos de drogas, niñas y niños acogidos en una familia que no es la suya, etc. son, por encima de todo, personas –ciudadanos y ciudadanas– en pleno crecimiento y desarrollo, lo que da lugar a una serie de obligaciones a las personas adultas, a los poderes públicos y a la sociedad en general.

Vitoria-Gasteiz,  
2009ko uztaila

Vitoria-Gasteiz,  
julio de 2009

**Iñigo Lamarca Iturbe**

*Arartekoa*

ararteko

# PROTECCIÓN DE LOS MENORES CON TRASTORNOS DE CONDUCTA Y EN SITUACIÓN DE DIFICULTAD SOCIAL

**ENRIQUE MÚGICA**

*Defensor del Pueblo de España. Madrid*



Queridos colegas y amigos:

Además de los motivos que obedecen a la memoria personal, me complace estar aquí hoy, en San Sebastián, por la cariñosa invitación formulada por el ararteko, Iñigo Lamarca, y porque esta jornada de reflexión y debate es una muestra más del interés que las instituciones de garantía de los derechos fundamentales muestran por los jóvenes en general, y especialmente por los que aparecen como más vulnerables. Los que, por cualquier razón, encuentran más dificultades para desenvolverse en una sociedad como la nuestra.

Precisamente el pasado mes de febrero presentamos ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo un estudio monográfico sobre los centros que atienden a los menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social, en toda España. El trabajo tuvo una amplia repercusión, tanto en los medios de comunicación como en los responsables de los centros, en las familias y en los propios jóvenes. Todos ellos nos lo manifestaron de un modo u otro y, desde que el estudio vio la luz, se han venido perfilando posturas, aclarando mensajes y perfeccionando los esquemas de atención que era lo que, en definitiva, pretendía nuestra aportación institucional. En esta intervención tomaré, pues, ese informe como punto de referencia.

Para entendernos, consideramos menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social a quienes, como consecuencia de alteraciones psíquicas y de inadaptación al entorno familiar y educativo en el que se desarrollan, pueden llegar a provocarse daños a sí mismos, o vulnerar los derechos de otras personas. Es importante esta precisión, porque se trata de menores que no son delincuentes, ni están cumpliendo, por tanto, medida alguna de reforma en el marco de la jurisdicción penal. Tampoco se trata de otros grupos específicos a los que se aludirá en esta jornada, como los menores extranjeros no acompañados, o los afectados por algún tipo de adicción, aunque puedan aparecer casos de estos en los centros sobre los que se realizó el estudio. En la mayoría de los casos, repito, se trataba de niños y adolescentes que habían nacido en el seno de familias desestructuradas, o crecido en medio de la marginación y de la exclusión social.

En efecto, hay familias cuyos miembros se enfrentan a tantas deficiencias que entrañan un verdadero peligro para sí mismos y para quienes les rodean y, a veces, pueden dañar a los pequeños que con ellos conviven. Ante esas situaciones, lógicamente, la Administración ha de intervenir para proteger a los menores. En estos casos, sin embargo, conviene matizar algo importante: a pesar de que el niño tenga unos padres violentos, o inadecuados, o una familia fracasada, sigue necesitando a su familia. Por tal motivo, aunque eventualmente resulte inevitable separar a un hijo de sus padres y de sus hermanos, debe tenerse muy presente que sigue necesitándolos y, por ello, las instituciones tutelares de menores desamparados han de tener en cuenta, y respetar al máximo, esa realidad a la hora de desarrollar su intervención educativa y terapéutica con los adolescentes, tratando de ayudar también a la reconstrucción de los hogares deteriorados.

Pero no solamente las situaciones de desamparo requieren la intervención de los poderes públicos. A veces, son los propios padres quienes solicitan la ayuda de la Administración, al no saber qué hacer cuando alguno de sus hijos tiene alteraciones graves en su modo de comportarse. Una vez frustradas las primeras iniciativas domésticas, dirigidas a corregir el comportamiento alterado del menor, a base de medidas espontáneas o intuitivas, los padres se dan cuenta de que necesitan el auxilio externo de profesionales cualificados que logren abordar con eficacia los dolorosos efectos que provocan en la convivencia los comportamientos inapropiados de sus hijos. Suelen buscar, en primer lugar, orientación en el colegio, o en el centro escolar de que se trate, y más pronto que tarde llegan a la conclusión de que el sistema educativo se muestra incapaz de dar una respuesta adecuada a su problema. Acuden después, generalmente, al médico de familia, en demanda de una atención clínica que les permita encauzar la conducta antisocial del menor. Y no es infrecuente, en estos casos, que el médico les derive a los equipos de salud mental de su zona.

En ocasiones, incluso, los padres, acuciados por la necesidad de acabar con las situaciones de tensión familiar que viven, piden ayuda a los servicios sociales generales o especializados, en donde no es fácil que encuentren –porque no suele haberlos– programas ni recursos para afrontar este tipo de situaciones. Ante la imposibilidad de hallar asimismo un dispositivo de salud mental en el que atender al menor en régimen ambulatorio, algunos de esos padres solicitan a la Administración que se haga cargo de los hijos cuyas conductas no pueden controlar, aun a riesgo de perder la tutela sobre ellos. Y pueden

acabar incluso planteando una demanda ante el Ministerio Fiscal o el Juzgado, o bien formulando una queja al Defensor del Pueblo.

Pero, además de las quejas de las familias, también hemos recibido otras de educadores que trabajan, o trabajaron, en centros para menores en situación de dificultad y con problemas de conducta, denunciando las irregularidades, e incluso vulneraciones de derechos que se estaban cometiendo en algunos de esos establecimientos, tales como prohibir a los menores la asistencia al centro educativo, administrarles medicación contra su voluntad y sin ajustarse a las prescripciones de la ley reguladora de la autonomía del paciente, o imponerles, como castigo, determinadas medidas de contención o de aislamiento.

La preocupación del Defensor del Pueblo por los problemas de la infancia y de la adolescencia ha sido constante desde los orígenes de la Institución que me honro en presidir. Una preocupación que no cesa, sino que por el contrario se incrementa con motivo, en ocasiones, de sucesos lamentables y penosos como los registrados hace bien poco en dos localidades andaluzas. Como consecuencia de ese interés, se elaboraron varios informes monográficos sobre menores, entre los que cabe destacar el estudio realizado en el año 1991 sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento; el informe elaborado en 2002 sobre el primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores; los dos informes sobre violencia escolar, realizados en los años 2000 y 2007 respectivamente, y el estudio sobre la escolarización del alumnado de origen inmigrante en España, que vio la luz en el año 2003.

Que las necesidades de los menores sean el eje de sus derechos, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley de Protección Jurídica del Menor, es el gran reto que deben afrontar los recursos de acogimiento residencial desde el momento del ingreso en el centro. Todo menor en situación de riesgo o desamparo tiene derecho a ser tratado en el dispositivo de protección, determinado por las autoridades administrativas, que mejor se adecue a sus necesidades específicas. Para que este principio se materialice, es preciso analizar en cada caso la influencia que tienen factores como el tipo de centro, su tamaño y ubicación, el proyecto de intervención que en él se desarrolla, la cualificación de los profesionales que trabajan en el mismo, así como las relaciones interpersonales existentes entre educadores y menores.

Ciertamente, a partir del año 2000, se han habilitado bastantes recursos y han proliferado los proyectos de intervención que se desarrollan en los centros. Pero ni la diversidad de establecimientos recientemente abiertos, ni la variedad de programas existentes, responden en absoluto a la elaboración de planes específicos diseñados por los poderes públicos en función de las necesidades de los menores. Y eso, a pesar del esfuerzo realizado para incrementar los recursos disponibles destinados a la atención a jóvenes con trastornos de conducta en situación de dificultad social. En la práctica, eso supone, por ejemplo, que en muchos casos los menores sean derivados a un centro determinado, en función de las vacantes existentes, antes que por la conveniencia clínica o diagnóstica determinada en el momento del ingreso.

Es más, por lo general, ni siquiera se encuentran claramente establecidos los criterios con arreglo a los cuales un menor con problemas de conducta requiere un cierto tipo de atención, y menos aún el procedimiento por el que se decide su ingreso en un establecimiento concreto. La falta de rigor en las pautas que determinan el ingreso de los niños en centros de acogimiento residencial se debe también a la inexistencia en nuestro país de una especialización en psiquiatría infantil, como área de capacitación preferente. En efecto, mientras esta disciplina hace tiempo que está reconocida como especialidad profesional en la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno, España y Rumanía son los únicos países de la Unión Europea que no cuentan con una titulación de psiquiatría infantil y de la adolescencia, lo que da lugar, en ocasiones, a la contratación de psiquiatras sin la preparación necesaria.

Todas estas deficiencias, que continuamente nos han hecho llegar los ciudadanos a través de sus quejas, no podían dejar indiferente al Defensor del Pueblo, en su condición de garante de los derechos de los menores, y por ello decidimos abrir una investigación con el fin de analizar de cerca la situación de los centros de acogimiento residencial en los que se atiende a los niños y adolescentes con problemas de conducta y en situación de dificultad social. Recabamos la información pertinente de todas las Consejerías con competencia en la materia, y visitamos 27 de los 58 centros existentes en todo el país, según la información recibida de las administraciones autonómicas. En cada uno de ellos, mantuvimos entrevistas con sus equipos directivos, a los que solicitamos cumplimentasen un cuestionario diseñado para la ocasión, así como con los educadores y los menores acogidos. Los centros fueron seleccionados en virtud de las quejas recibidas, de la información facilitada por las comunidades autónomas, de la diversidad de entidades y proyectos

desarrollados, y bajo la premisa de visitar al menos un centro de cada comunidad autónoma.

A modo de resumen, puede afirmarse que hay establecimientos que funcionan razonablemente bien, centros gestionados por profesionales que, con auténtico derroche de generosidad, abnegación y afecto hacia los niños, consiguen ayudarles a ir superando poco a poco sus dolorosas biografías personales. Cabe resaltar, a este respecto, las manifestaciones de los propios menores sobre el proyecto de intervención en el centro Irisasi (de Gipuzkoa); la buena coordinación existente entre la Diputación Foral de Álava y la entidad gestora del centro Sansoheta; el trato afectuoso que reciben los niños en los centros Dulce Nombre de María (de Málaga) y Los Olivos (de Zaragoza); la buena relación que mantienen los menores con sus educadores en el centro Santa Lucía (de Madrid), y la especial atención en los tiempos de ocio y en la formación de los menores en la residencia Cango (de Tenerife). Pero en otros centros se apreciaron irregularidades y vulneración de los derechos de los menores, a los que se medica sin respetar las prescripciones de la ley de la autonomía del paciente, o son sancionados desproporcionada y arbitrariamente. En estos casos, los niños viven su estancia como un duro castigo más que como una medida de protección social.

Asimismo, hay que destacar que, en algunos centros, conviven menores con trastornos conductuales, junto a niños con graves problemas psiquiátricos; otros, que han cometido actos ilícitos y a los que, por ser menores de 14 años, no pueden aplicárseles los procedimientos de la justicia juvenil, y menores que cumplen medidas de reforma pero que, además, precisan un tratamiento terapéutico. Incluso, los mismos profesionales entrevistados proporcionaron respuestas diferentes sobre los tipos de trastorno de conducta de los menores acogidos en cada centro, y, en alguna ocasión, manifestaron que atendían casos que no se ajustaban al perfil inicialmente diseñado en el proyecto de intervención.

Lo que sí nos pareció evidente es que el sistema no está dando los frutos esperados, a pesar del cuantioso esfuerzo económico que su funcionamiento supone para la Administración y para la ciudadanía, pues los costes medios mensuales son de 3.810 euros, por cada menor ingresado. Por eso, nos preocupa todavía más, si cabe, el incumplimiento, a veces, de las funciones de vigilancia y tutela, y la garantía de los derechos de los menores. La elección del centro más apropiado no es ni mucho menos indiferente para el tratamiento del menor, ya

que condiciona en gran medida el éxito o fracaso del acogimiento. Porque si bien las necesidades elementales de atención que requieren los niños y adolescentes, tales como la seguridad o la alimentación, están suficientemente cubiertas en los centros visitados durante la elaboración del estudio, no ocurre lo mismo con otras necesidades tan importantes como las afectivas, las educativas, las terapéuticas, o las de promoción y desarrollo de la propia autonomía.

Por todo ello, sería conveniente analizar otros modelos de intervención más adecuados para el desarrollo evolutivo de estos menores. Unos modelos que, teniendo en cuenta las circunstancias de cada uno, potencien sus cualidades y aptitudes con el fin de que germine en ellos ese impulso que les permita luego integrarse en la vida adulta, de forma responsable y constructiva. Métodos que enseñen a los adolescentes a manejar adecuadamente su agresividad, que fomenten su sentido positivo de pertenencia al grupo, que les ayuden a salir airoso de situaciones adversas, orienten su rebeldía de forma creativa, y les permitan recuperarse para la vida y afrontar su futuro, desmontando ese fatídico guión de destructividad y autodestrucción en el que tan a menudo se mueven estos menores, y que tanto tiene que ver con sus dramáticas biografías y las durísimas condiciones del entorno que les ha visto crecer.

Es verdad que la parentalidad ejercida por los cuidadores no reemplaza la importancia simbólica de los padres, pero en cierto modo puede compensar su ausencia. Las investigaciones en este sentido demuestran que la intervención de un educador competente, que actúe con un método de trabajo adecuado y acepte afectivamente al niño –lo que no supone, en modo alguno, la aprobación incondicional de todas sus conductas– puede permitir que cada menor ingresado camine hacia la vida adulta mediante pautas convenientes.

No incumbe al Defensor del Pueblo decantarse por una u otra de las modalidades de intervención que deben desarrollarse con los niños y los adolescentes en los centros de acogida, y por ello no ahondaremos más en este aspecto. Pero sí hemos de salvaguardar sus derechos en todo momento y circunstancia, velar por su seguridad e interés, y alertar a las administraciones públicas sobre la importancia de la tarea que han de llevar a cabo. Los problemas y deficiencias en los centros se refieren, sobre todo, a cuatro aspectos: la aplicación de medidas disciplinarias; el ámbito de la salud mental; la falta de protagonismo que se reconoce a los adolescentes en el control de su desarrollo personal, y la escasa o nula preparación que se les facilita para afrontar su futuro.

En lo que a la aplicación de **medidas disciplinarias** se refiere, puede hablarse de una tendencia a la confusión entre pedagogía y derecho penal. El tratamiento utilizado para la corrección de las conductas contrarias al reglamento del centro se limita, muchas veces, a la aplicación de sanciones, recibiendo prácticamente la misma consideración todos los comportamientos infractores, sin profundizar demasiado en las causas singulares de cada infracción. Ciertamente, los menores han de tener claros cuáles son sus límites, y determinada medida disciplinaria puede ser, en según qué casos, oportuna y hasta conveniente. Pero, en la mayoría de las ocasiones, el castigo resultará ineficaz y puede provocar reacciones adversas si no va acompañado de otras medidas personalizadas, motivadoras, positivas y estimulantes.

En el 68% de los centros visitados en la realización del trabajo, había salas de aislamiento para garantizar la seguridad de los menores en momentos de descontrol. Algunas de estas salas presentaban un aspecto deplorable. Un instante de permanencia en su interior resultaba suficiente para darse cuenta de que atentan no sólo contra la salud psíquica y la dignidad de los menores, sino también contra los más elementales sentimientos de humanidad que debieran inspirar todos los métodos de intervención terapéutica. Esos cuchitriles, en los que, so pretexto de garantizar la seguridad de los menores en momentos de descontrol, se priva a los niños de todo estímulo sensorial hasta anular su resistencia, deben ser sustituidos de inmediato por otros espacios, convenientemente acondicionados para evitar posibles lesiones, en los que las necesidades de contención no estén reñidas con unas exigencias legales mínimas, y su utilización debería estar protocolizada, en todo caso, y reservada exclusivamente a un uso terapéutico y jamás punitivo.

Quiero recordar a este respecto que el reglamento de responsabilidad penal de los menores, aprobado por el Real Decreto de 30 de julio de 2004, establece que *"la sanción de separación por la comisión de faltas muy graves, solamente se podrá imponer en los casos en los que se manifieste una evidente agresividad o violencia por parte del menor"*; y que dicha sanción *"se cumplirá en la propia habitación del menor o en otra de análogas características"*. Y si la ley taxativamente establece esos límites para el castigo de los menores que cumplen medidas judiciales de reforma, la norma debería tenerse también en cuenta en el trato a los menores que están bajo la protección y tutela de la Administración pública.

Los directores, equipos técnicos y vigilantes de los centros, suelen quejarse de que los menores ingresados en ellos tienen muchas veces conductas violentas y, en consecuencia, les aplican reglamentos rigurosos. Dicho así, podría parecer razonable, pero cabría también preguntarse si son naturalmente violentos los adolescentes, y por eso les aplican métodos agresivos, o bien, si como consecuencia de la aplicación de reglamentos rigurosos e inapropiados, que ninguna persona normal soportaría, los adolescentes pierden los estribos y el respeto al tratamiento. Porque en este caso se estará creando un círculo infernal que dará al traste con la pretendida finalidad educativa de la intervención.

Las reacciones de los menores frente a una sanción son muy diversas y dependen, por un lado, del temperamento y las características personales de cada adolescente, y por otro, de la razonabilidad de la medida disciplinaria y de su adecuación a la infracción cometida. Algunos menores, al sentirse incapaces de soportar el rigor de ciertos castigos, responden con actitudes que pueden llegar a ser extremadamente violentas, como manifestación de rebeldía y protesta ante lo que perciben como una evidente injusticia. Otros, incluso, siguen conductas que suponen un verdadero riesgo físico para ellos mismos. Muchos se fugan del centro, tratando de escapar así de la realidad que les ha tocado vivir. Y, en algún caso, pueden llevar a cabo conductas autolesivas, o hasta poner fin a su vida.

Lamentablemente, ocurrió así en dos casos de los que se hizo eco la prensa de toda España, un chico y una chica que se encontraban acogidos en un centro ubicado en Madrid. Según parece, el niño había ingresado hacía poco en el establecimiento, al que fue derivado tras permanecer un tiempo en un piso tutelado, y la niña se lanzó desde un automóvil en marcha cuando volvía al centro tras haber pasado un puente con su familia y otros amigos. Este último suceso tuvo lugar después de que se hubiera publicado nuestro informe.

En el ámbito de la salud mental, la **administración de medicamentos** psiquiátricos debe responder, en todo caso, a un diagnóstico previo que reclame esa medicación, y ser practicada siempre con suma cautela, bajo estricta supervisión médica, monitorizada por profesionales con experiencia y no por educadores, a fin de evitar la confusión que puede provocar en el niño la identificación en una misma persona de roles tan distintos como el de tutor y el de enfermero.

Ciertamente, la infelicidad de los niños parecía estar creciendo en la vida de los centros. Pero tratarla con grandes cantidades de antidepresivos no parece lo más adecuado. La medicación de la desdicha oculta nuestra incapacidad para ofrecer soluciones vitales. Y atiborrar de pastillas a los adolescentes en los centros de acogida revela dejadez y rutina profesional en lugar de implicación en el tratamiento. No se sabe a ciencia cierta cuales pueden ser los efectos el día de mañana por haber consumido medicamentos en exceso, aunque por lo general se admite que los efectos secundarios que presentan estos fármacos desaconsejan su utilización continuada durante largos periodos de tiempo.

En cuanto a la **participación** de los menores **en el acogimiento**, se comprobó que muchas veces son meros sujetos pasivos durante el complejo procedimiento burocrático de la resolución de su tutela, y pasan luego a permanecer en los centros de acogida sin que, al llegar a la mayoría de edad, estén en condiciones de asumir las riendas de su futuro con las adecuadas garantías. Por eso, durante los trabajos de preparación del informe, procuramos escuchar a esos menores con toda la atención que se merecen, además de recoger la opinión de los directores de los centros y de los educadores.

Escuchar a los niños, prestarles atención, oír sus quejas, no es sólo una forma de mejorar la calidad del trato que se les dispensa, sino también un principio fundamental recogido en las leyes. Los menores tienen reconocido en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a ser oídos en todas aquellas decisiones que les afecten. La Convención de Derechos del Niño, de Naciones Unidas, establece que los menores tienen derecho a expresar su opinión libremente y obliga a los Estados a garantizar ese derecho. Asimismo, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, y las diversas leyes autonómicas dictadas en materia de protección de menores, proclaman el derecho del niño a ser escuchado.

Estamos obligados, pues, a garantizar a los menores su condición de ciudadanos, titulares de los derechos que corresponden a toda persona por el hecho de serlo y, además, de aquellos otros derechos que el ordenamiento les reconoce en su período de formación. No basta, por lo tanto, con que el acogimiento residencial se configure como un ámbito seguro, alimenticio y que responda a las necesidades de salud, educativas y sociales de los menores. También ha de proporcionar un contexto participativo en el que su voz alcance el protagonismo que merece. Protagonismo que es preciso extender

también a sus familias, que deberían participar, en la medida de lo posible, en la gestión de los centros.

Y, como colofón de la actividad protectora, debemos preguntarnos **¿qué ocurre** con los jóvenes **cuando salen del centro**, una vez agotado el período de acogimiento? ¿Tienen entonces más posibilidades de encontrar un trabajo? ¿Cómo evolucionarán sus problemas de conducta o de drogodependencia? ¿Están en condiciones de normalizar su situación social y familiar? Con demasiada frecuencia, el escenario con el que se encuentran los jóvenes, al cumplir los 18 años, sigue siendo la calle, la calle desnuda y hostil, a la que se enfrentan tras la dura experiencia de haber soportado todas las deficiencias de que adolecen muchos centros. Tal y como funciona actualmente el sistema de acogimiento residencial para la atención a menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social, es posible sostener que, en el mejor de los casos y siempre que los centros estén adecuadamente gestionados, pueden tener cierta utilidad mientras dura la estancia en ellos. Pero ¿qué ocurrirá después?

Los jóvenes, y más aún los marginados por cualquier causa, necesitan una posibilidad de alternativa global para sus vidas. Necesitan saber que su capacidad de crear, de dar sentido propio, y no manipulado, a su historia personal, a su disconformidad y rebeldía, tiene una salida positiva. Y necesitan adquirir el convencimiento de que su estancia en un centro está prevista para ayudarles a orientar su futuro. Tienen derecho a una oportunidad y hemos de dársela. Son jóvenes tempranamente heridos por la vida y no enfermos mentales incurables, ni delincuentes sin posibilidad alguna de redención. Han de reconstruir su destino y, en la mayor parte de los casos, ello requerirá una intervención terapéutica y, ante todo, educativa utilizando para ello todos los recursos disponibles. Sin confundir, por supuesto, la pedagogía con el derecho punitivo. Sin caer en el sentimentalismo o en la afectación, la pauta habitual en el trato con los niños debería basarse en el afecto y no en el castigo.

El informe presentado a las Cortes Generales, como todos los que elabora la Institución del Defensor del Pueblo, incluye una serie de conclusiones y de recomendaciones a las administraciones públicas, algunas de las cuales, por su repercusión en los procesos de protección, resumo seguidamente. En primer lugar, en cuanto a las conclusiones, cabe señalar:

- Que la mayor parte de los centros para la atención de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social se gestiona por entidades privadas que mantienen conciertos con las administraciones públicas competentes.
- Que sólo en algunas comunidades autónomas existe un protocolo para la asignación de los menores a centros específicos de trastornos de conducta y, tanto la falta de centros como de protocolos de actuación, favorece que las entidades públicas, en ocasiones, deriven a menores a establecimientos que no se ajustan a sus necesidades.
- Que la mayoría de las entidades públicas considera que no es necesaria la autorización judicial para el ingreso de menores en los centros que desarrollan programas específicos para el tratamiento de trastornos de conducta, al entender que esos centros son de protección y no de internamiento para conseguir la reforma.
- Que a diferencia de lo que ocurre en los centros de reforma, en los que el plazo de internamiento se encuentra señalado expresamente por la resolución judicial, en los centros de protección de menores con problemas de conducta el tiempo de permanencia se encuentra muy vinculado al diagnóstico y evolución en el tratamiento del menor, por lo que no suele determinarse previamente.
- Que pocas normas autonómicas fijan el contenido mínimo que deberían establecer los reglamentos de régimen interno de los centros. La falta de un reglamento interno, su escaso desarrollo o la utilización de un lenguaje inadecuado para la comprensión del menor, son factores de inseguridad jurídica que pueden propiciar la arbitrariedad en la aplicación de las sanciones en el centro y la indefensión de los menores.
- Que en buen número de centros se llevan a cabo contenciones físicas, contenciones mecánicas y medidas de aislamiento de los menores. En el 75% de los centros se suministra tratamiento farmacológico a los adolescentes en casos de grave alteración. Aunque el suministro de fármacos a los menores debería ajustarse a las prescripciones establecidas en la ley de la autonomía del paciente, no siempre se cumple este procedimiento en los mencionados centros.
- Que más de la mitad de los centros utiliza medidas de aislamiento. Dichas medidas sólo deberían aplicarse por razones terapéuticas y de seguridad, para proteger al menor y a las demás personas, pero

en ocasiones se llevan a cabo como procedimiento de sanción o intimidación del menor, más allá del tiempo estrictamente necesario. Algunas salas de aislamiento se ajustan a los requisitos recogidos en las declaraciones y normas sobre la materia. Pero, en cambio, otras tienen un reducido tamaño y sus características físicas no cumplen con esos requisitos.

- Que muy pocas de las administraciones competentes hacen un seguimiento frecuente de la situación en que se encuentran los centros, y no suelen mantener un contacto regular y espontáneo con los menores. La vigilancia que los fiscales han de ejercer sobre la situación de los menores en los centros que, según lo establecido en el artículo 174 del Código Civil, debería ser, al menos, semestral, no es muy asidua, siendo mucho más frecuente en los centros donde conviven menores en régimen de protección junto a menores que cumplen medidas de justicia juvenil. El Fiscal General del Estado, tras haber tenido conocimiento de nuestro informe y a la vista de sus conclusiones, tuvo a bien acordar la apertura de diligencias preprocesales y la práctica de las oportunas investigaciones sobre estas circunstancias.

Por lo que respecta a las recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas, me permito señalar unas cuantas:

- Que se valore la conveniencia de establecer un marco jurídico general sobre la atención a estos menores, determinando, entre otros aspectos, la aplicación de indicadores de eficacia, así como los supuestos, requisitos y condiciones en los que las entidades públicas de protección pueden aplicar programas específicos que contemplen la utilización de medidas de contención de carácter no sancionador.
- Que se revise el actual modelo de especialidades de psiquiatría y psicología clínica para incluir, como áreas de capacitación preferente, la psiquiatría y psicología de la infancia y la adolescencia.
- Que se solicite la autorización judicial, en los términos previstos en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, siempre que el internamiento del menor se produzca por razón de trastorno psíquico.
- Que, en la línea de las recomendaciones de Naciones Unidas sobre la protección de menores privados de libertad, de 14 de diciembre de 1990, se prohíba el uso de la fuerza en el control de los menores, salvo

cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios, y que sólo se utilice de la forma expresamente autorizada y descrita en el reglamento de régimen interno del centro.

- Que se aprueben protocolos de intervención en casos de crisis de los menores que requieran la adopción de medidas de contención física o farmacológica o, en su caso, de aislamiento, en los que se determinen las personas encargadas de cada función, su forma de actuar, la autorización, y los informes que deberán remitirse a la entidad pública de protección de menores.
- Que, en aras de la debida coordinación, se valore la posibilidad de dar traslado al Ministerio Fiscal del resultado de los controles periódicos que se lleven a cabo por parte de las administraciones públicas competentes sobre la situación de los centros, y que se dote a la Fiscalía de los medios necesarios para realizar el control periódico del funcionamiento y organización de los mismos.

Creo que merecería la pena profundizar en la investigación de otros paradigmas o proyectos de intervención favorecedora de la autonomía de estos adolescentes para que puedan afrontar su futuro en mejores condiciones, sin prejuicios, y con una actitud abierta y comprensiva, convencidos tan sólo de que “no está el mañana, ni el ayer, escrito”.

El Defensor del Pueblo no puede decantarse por una u otra de las modalidades de atención que deben aplicarse en estos centros de protección de menores con trastornos de conducta. Pero sí le cabe la satisfacción de haber contribuido, entre otros, a preparar un amplio debate sobre este problema. Un debate en el que deberían participar especialistas de la comunidad científica, representantes de los distintos estamentos de la política y la Administración, universidades, instituciones tutelares de menores, profesionales, directivos y educadores de los centros, asociaciones de familiares de los niños, y los propios menores, si fuera factible, con el fin de reflexionar, intercambiar experiencias, y fomentar estudios e investigaciones sobre cómo se puede hacer del acogimiento residencial un recurso más compartido, pedagógico, eficaz y positivo para nuestros niños y adolescentes. En esta dirección, tras los indignantes sucesos protagonizados la semana pasada por menores, a los que antes aludí, en ese debate podría haber alguna reflexión acerca del alcance y aplicación, en su caso, de lo previsto en la Ley orgánica de 12 de enero de 2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores; y muy en con-

creto, de su artículo 3, que determina el régimen de la responsabilidad de los menores de 14 años\*, pero que requiere, a su vez, de una acción práctica, decidida y eficaz.

En cierto modo, ese debate esclarecedor fue la finalidad última del informe que me ha dado pie para esta intervención: no tanto denunciar las irregularidades detectadas, ni señalar con el dedo a personas o administraciones concretas –dado que la depuración de posibles responsabilidades corresponde a otras instancias distintas de la nuestra– como llamar la atención de la sociedad española sobre los graves problemas que plantea el actual sistema de acogimiento y protección.

Voy a permitirme una precisión final. Con motivo de la aparición del informe, algunos portavoces sindicales creyeron entender que, en cierto sentido, su contenido cuestionaba el trabajo de los educadores y del personal de atención en los centros. Sin embargo, nada más lejos de nuestro propósito. Muy por el contrario, a todo lo largo de sus páginas, puede apreciarse un reconocimiento expreso de la labor de esos profesionales, que sabemos están sometidos a diario a una fuerte tensión personal y emocional. Hemos podido constatar, en muchos casos, la entrega generosa y abnegada en el desempeño de su trabajo. Y los difíciles equilibrios que han de mantener, con el estrecho margen de que disponen, entre la necesidad de imponer unas normas, para garantizar sus puestos de trabajo, y el impulso que les llama a dejarse guiar por el cariño y el sentido común en sus relaciones con los menores. Entre aplicar métodos estrictamente punitivos y disciplinarios, o criterios pedagógicos más libres. Una elección difícil, sin duda, en la que, a veces, sale malparada la libertad. Y la libertad es atributo esencial en la tarea de los educadores, porque es determinante para su implicación personal y afectiva con los educandos.

Al realizar las entrevistas, la mayoría de los educadores puso de manifiesto que su trabajo conlleva un gran desgaste personal. Muchas veces viven situaciones límite con los menores. Incluso declararon, en algunos casos, haber

---

\* Cuando el autor de los hechos mencionados en los artículos anteriores sea un menor de catorce años, no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la presente Ley, sino que se le aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. El Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1966, de 15 de enero.

sido agredidos, o haber sufrido daños en sus vehículos y pertenencias. Pero, a pesar de eso, señalaron también lo gratificante que resulta ver cómo algunos menores van saliendo adelante y consiguen incluso superar los objetivos marcados por el programa del centro. Es importante señalar, en este sentido, que una de las principales características del personal educativo de estos centros, es su alto índice de rotación. Muchos educadores se encuentran desmotivados, y se quejan de horarios y turnos difícilmente compatibles con su vida personal. Consideran además que sus sueldos no se corresponden con el trabajo realizado, y se lamentan de que no se les facilita una formación continuada. Precisamente por ello, algunas de las recomendaciones del informe se dirigen a mejorar su situación y a reconocer su labor.

En cualquier caso, y acabo, importa sobre todo aunar los esfuerzos para que se investigue adecuadamente con objeto de conocer las mejores fórmulas para la intervención con los menores en situación de dificultad social y adoptar, en consecuencia, las decisiones y programas adecuados que permitan potenciar la acción social y la atención a estos menores. Las propuestas de mejora formuladas obedecen a un doble compromiso: en primer término, el compromiso con el mandato constitucional que nos obliga a salvaguardar los derechos de los menores. Y, en segundo lugar, el compromiso ético, que nos invita a levantar la voz ante la sociedad española, para describir la dura realidad que viven las familias y los menores con problemas de conducta y en situación de dificultad social. Una especie de convicción, encarnada y utópica al mismo tiempo, que nos empuja constantemente, desde el fondo de nuestro ser, a apreciar el consejo del poeta:

*"Atrévete a inventar otras verdades,  
no tienes nada que perder,  
sólo  
el conocimiento, la razón, la vida"*

Nada más. Muchas gracias y buen trabajo.

# MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN Y MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

**ELENA ARCE**

*Asesora del Defensor del Pueblo  
de España. Madrid*



## PRINCIPALES CUESTIONES QUE AFECTAN A LA SITUACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA:

**1º.- Ingreso en el sistema de protección de menores de la Comunidad Autónoma donde es hallado el menor:** La regulación es clara: el menor no acompañado se encuentra en situación de desamparo y por tanto su tutela ha de ser asumida por la Comunidad Autónoma donde se encuentre. Sin embargo, en el caso de menores extranjeros no acompañados se plantean dos cuestiones:

**a).- Determinación de la edad:** Son numerosos los casos en los que se pone en duda que la persona sea menor de edad (bien por estar indocumentada o porque se pone en duda la validez del pasaporte que acredita su minoría de edad). Está previsto en la ley de extranjería que, ante la duda, la policía solicita autorización al Fiscal para la realización de pruebas médicas que permitan fijar la edad; a la vista del resultado de la prueba el Fiscal fija de manera provisional la edad mediante un decreto.

Sin embargo, la diversidad de prácticas según la provincia es preocupante. Tenemos abiertas varias investigaciones con relación al procedimiento seguido y a la falta de coordinación entre los distintos organismos de la Administración que intervienen en el proceso:

- Realización de la misma prueba médica al interesado con resultados contradictorios.
- Varios decretos de Fiscalías distintas contradictorios entre sí.
- Puesta en cuestión de un pasaporte considerado válido con anterioridad, sin explicar de manera suficiente el motivo.

La necesidad de establecer criterios homogéneos para la determinación de la edad de los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, ha sido una cuestión reiteradamente solicitada por esta Institución. Ahora bien, esa necesidad, no puede en modo alguno justificar la práctica detectada en distintas Comunidades Autónomas, que se extiende de modo preocupante, por la que se realizan pruebas de determinación de la edad a todos los menores de edad extranjeros en situación de desamparo, que son titulares de un pasaporte de su nacionalidad.

La determinación de la edad cronológica mediante la realización de pruebas médicas es una cuestión profusamente estudiada desde un punto de vista médico-legal, existiendo una significativa coincidencia en que los errores que se producen en la aplicación de estos métodos plantean objeciones técnicas y éticas de envergadura.

La literatura científica insiste igualmente en que las pruebas que vienen utilizándose no se concibieron propiamente para fijar una edad, sino para apreciar el grado de maduración biológica. Al tiempo, se insiste en que los estudios disponibles no toman adecuadamente en cuenta aspectos raciales, étnicos, nutricionales, medioambientales, psicológicos y culturales, que tienen una influencia directa en el desarrollo y crecimiento de los sujetos, por lo que la comunidad científica reclama una reelaboración de las tablas de edad ósea que representen de manera adecuada una población pediátrica multiétnica.

Sin embargo, tanto por el conocimiento obtenido por las quejas llegadas a esta Institución, como por el análisis de los datos que figuran en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente a 2008, se concluye que las citadas pruebas médicas son utilizadas cada vez con mayor frecuencia, constituyendo, en muchas ocasiones, el único criterio para fijar una edad probable.

A lo largo de 2009 han sido frecuentes las quejas alusivas a extranjeros, provistos de un pasaporte e incluso de un certificado de nacimiento del país de su nacionalidad, cuya minoría, a la vista de su apariencia física, se pone en cuestión. La única herramienta técnica con la que va a contar el Fiscal para desvirtuar la edad fijada en un documento oficial, como es un pasaporte extranjero, es una prueba médica con amplios márgenes de error y que, además en muchos casos, se ha practicado a la misma persona, con resultados contradictorios por distintas Comunidades Autónomas, sin que ni las distintas Fiscalías Provinciales ni la propia Dirección General de la Policía tengan acceso a las mismas, ante la inexistencia de una base de datos donde se anoten los resultados de las citadas pruebas. Todo ello a pesar de que el artículo 111 del Reglamento de extranjería, prevé desde el año 2005, la puesta en práctica de un Registro Central de Menores no acompañados.

**b).- Inscripción de los menores en el Registro Central de Menores extranjeros no acompañados:** Desde el año 2005 está regulada la existencia de un Registro de menores no acompañados donde debieran constar inscritos todos aquellos menores que ingresan en el sistema de protección de menores. En el registro deberían constar todos los datos que se conozcan del menor, las fechas y los resultados de las pruebas realizadas para determinar la edad, etc. Sin embargo, tras las investigaciones realizadas con motivo de las quejas recibidas, hemos concluido que las distintas Administraciones implicadas no cumplen con los trámites necesarios para proceder a la inscripción de los datos de los menores, por lo que, en la práctica, el Registro no es operativo. Se encuentran abiertas diversas investigaciones tanto con la Dirección General de la Policía, como con la Fiscalía General del Estado y diversas Comunidades Autónomas, al objeto de aunar esfuerzos y poner en marcha el Registro.

**2º.- Resolución de desamparo y asunción de tutela:** Una vez ingresado el menor en el sistema de protección y constatada la situación de desamparo, que es una situación de hecho, la asunción de la tutela debiera ser automática. En el caso de los menores extranjeros, la asunción de tutela es la condición imprescindible para que la Comunidad Autónoma se pueda dirigir a la Subdelegación del Gobierno correspondiente para solicitar el inicio de los trámites para verificar si es posible proceder a su reagrupación familiar.

Cada vez con más frecuencia las entidades de protección de menores incumplen la obligación de asumir la tutela de estos menores de manera inmediata con argumentos de diversa índole. Se encuentran abiertas varias investigaciones en ese sentido. En algunos casos, se llega incluso a cuestionar que la situación de estos menores pueda ser calificada de desamparo. También se ha detectado que se dictan resoluciones de cese de tutela tras la fuga de los menores de los centros, sin que esa práctica tenga cobertura legal alguna, ya que las causas para cesar la tutela están recogidas en el Código Civil.

**3º.- Repatriaciones:** En especial nos preocupa cómo se atiende el derecho del menor a ser oído reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño y que en algunos casos se confunde con un rutinario “derecho de audiencia”.

Hay que trabajar más a fondo y con mayor rigor sobre cómo llega la Administración tutelante a formar su criterio sobre la conveniencia o no de informar favorablemente acerca de la reagrupación. Por su parte, la Administración General del Estado, responsable de decidir sobre la repatriación, no oía por lo general al menor, sino que entendía que ese trámite debía hacerlo la entidad autonómica que se encarga de su tutela. Esta situación parece estar resolviéndose tras dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional del año 2008.

Cuando analizamos la coherencia global de la actuación de las distintas Administraciones implicadas vemos que el resultado para los menores en relación a su repatriación o permanencia en España no está en relación la mayor parte de las veces ni con su conducta, ni con su situación familiar. Actualmente esta cuestión ha perdido actualidad, ya que el número de menores repatriados es realmente muy bajo (p. ej. 10 menores en 2008, entre ellos ningún menor marroquí).

Mención especial merece el asunto de la propuesta de repatriación. Reglamentariamente esta propuesta debe contar con un informe de la autoridad autonómica de protección, quien debería emitirla tras una evaluación individualizada de la situación del menor. Sin embargo esto no es así la mayoría de las veces.

Desde el Defensor del Pueblo hemos defendido que esa concepción no resulta adecuada, porque la Administración está partiendo de premisas incorrectas en una buena parte de los casos, ya que asume que buena parte de las familias alientan en su mayoría a los menores a emigrar cuando en realidad son muy frecuentes los casos de familias rotas en las que los menores que emigran están desamparados o son auténticos cabezas de familia. Falta pues un análisis más riguroso de la realidad y menos juicios previos. Es necesario llamar la atención sobre esto, puesto que es muy frecuente ver expedientes en los que no hay una mínima labor indagatoria, sino, todo lo más, una entrevista inicial al menor, que se toma como suficiente a los efectos de adoptar una decisión.

En cualquier caso, no es cierto que la legislación internacional considere un deber inexcusable la repatriación, sino que precisamente parte de la premisa contraria, esto es, que hay que ver lo que más conviene a cada menor. De hecho el “interés superior del menor” no es un concepto genérico (algo que podamos saber a priori), sino algo que debe concretarse en cada caso, para lo cual cada menor deberá ser sometido

do a un proceso de evaluación individualizado. No se trata tanto de repatriar porque estamos ante extranjeros, sino de determinar la opción más idónea en cada caso.

En el caso de que se decida que razonablemente lo mejor para un menor es la repatriación esta debe hacerse con mayores garantías de las que se han venido ofreciendo hasta ahora.

**4º.- Centros de protección:** La competencia sobre estos recursos es autonómica (con las especificidades de Euskadi y Canarias, donde también tienen competencias las Diputaciones Forales y los Cabildos Insulares, respectivamente). Se visitan varios de estos centros cada año. Uno de los objetivos principales de las visitas de la Institución es comprobar que el tratamiento a estos menores tiene en cuenta, por encima de cualquier otra consideración, su condición de menores en desamparo. La problemática es muy variable en función de cada Comunidad Autónoma, destacando en estos últimos años, por número de menores acogidos, la situación de Canarias.

**5º.- Autorización de residencia del menor tutelado:** La residencia del menor extranjero tutelado por una entidad pública es considerada legal a todos los efectos; una vez acreditada la imposibilidad de repatriación se documentará al menor con una autorización de residencia cuyos efectos se retrotraerán al momento en el que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores. En el año 2005 el Reglamento de extranjería estableció, como garantía para el interés del menor, que los trámites para comprobar si era posible su repatriación tendrían una duración máxima de nueve meses, transcurridos los cuales el menor habría de ser documentado.

Sin embargo, hemos detectado a través de numerosas quejas recibidas que tanto las entidades de protección de menores como las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno utilizan de manera incorrecta el plazo de los nueve meses, haciendo transcurrir este, en la mayoría de los casos, sin iniciar expediente alguno de repatriación, para iniciar los trámites de documentación del menor. Esta práctica ocasiona en la realidad que aquellos menores que han ingresado en el sistema de protección con más de 16 años alcancen la mayoría de edad sin ser documentados. Sin embargo, hemos de decir que tras varias intervenciones de esta Institución, durante el año 2009, esta práctica está siendo corregida.

## CONCLUSIÓN

El Defensor del Pueblo está especialmente preocupado con la situación de los menores extranjeros en España y trabaja a fin de que las distintas Administraciones implicadas en la protección de los menores mejoren su coordinación. No es de recibo que un menor de edad permanezca durante años bajo la tutela de una entidad pública, que se invierta en su formación e integración un apreciable esfuerzo educativo y económico y que, una vez alcance los 18 años, se le deje en la calle, indocumentado y sin perspectivas reales de acceder a una situación documental que le permita continuar su proceso de integración en nuestro país, lugar, en el que en muchos casos, cuando alcanza la mayoría de edad, ya ha pasado la mitad de su vida.

Todo lo anterior, lógicamente, no significa que se haya de olvidar el verdadero drama humano que significa que menores de edad solos abandonen sus familias y sus países, poniendo en riesgo su vida, para buscar una vida mejor. Pero el Defensor del Pueblo ha de recordar que la verdadera obra de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, cuyo 20 aniversario acabamos de celebrar, es precisamente haber conseguido que los Estados firmantes consideren a los niños y niñas del mundo como patrimonio de la humanidad. Por tanto, España está obligada a proteger de manera efectiva a todos los menores que se encuentran en su territorio, con independencia de su nacionalidad. Todo ello, insisto, sin olvidar que se ha de trabajar para que haya un día en el que ningún niño tenga que abandonar su familia y su país para buscar una vida digna.

## CORRECCIÓN DE ERRORES

El título completo del artículo es:

**La Convención sobre los derechos del niño: avances y retos tras 20 años de existencia. Lectura educativa.**

Los autores son:

**Paulí Dávila Balsera**

**Luis M<sup>a</sup> Naya Garmendia**

Este artículo se enmarca en una investigación financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia, número de proyecto SEJ2007-66225/EDUC

*Lamentamos estos errores y pedimos disculpas a los autores*

ararteko

# LA CONVENCION DE DERECHOS DE LA INFANCIA: AVANCES Y RETOS TRAS 20 AÑOS DE EXISTENCIA

**LUIS MARI NAYA**

*Facultad de Filosofía y CC. de la Educación.  
Donostia-San Sebastián*



Hace un par de años se celebró la mayoría de edad de la Convención sobre Derechos del Niño y, a tal efecto, la revista de la Red de Información sobre los Derechos del Niño (CRIN) publicó en su número de noviembre de 2007 un monográfico titulado "Una generación después: cumplir con los derechos de la niñez" que trataba sobre los avances obtenidos en esos primeros 18 años. Se trataba de una excusa, al igual que lo es la celebración de estos 20 años, para recordar que dicha Convención existe y que todavía le quedan algunos retos por cumplir para que su aplicación sea efectiva. Por lo tanto, no está mal que de vez en cuando se hagan este tipo de recordatorios para reflexionar sobre la importancia de dicho tratado internacional.

Dentro del campo de los Derechos Humanos, los Derechos del Niño están adquiriendo una mayor presencia social, ante la gravedad de las violaciones que se producen de forma cotidiana y también por las posturas y compromisos que se están adoptando por parte de los países, a nivel gubernamental y también por parte de la sociedad civil. A poco que nos interese por el tema y echemos un vistazo a la prensa, a los informes de los Defensores de los Niños, o a los anuarios de organismos internacionales nos percatamos que la panorámica de los derechos de los niños y niñas es muy compleja, detectándose situaciones de discriminación patentes en muchos ámbitos de la vida cotidiana: maltrato, trabajo infantil, explotación sexual, niños en la calle, abandono, etc. Pero también nos podemos percatar de la escasa participación de los niños en el ámbito escolar, disciplina escolar, presión de los medios de comunicación, etc.

Todo ello nos devuelve una imagen de la infancia cuya complejidad no escapa al observador atento. Por otra parte, asistimos a todas estas situaciones de exclusión social con cierto escepticismo, constatamos la ineficacia de muchas políticas sociales, o el mantenimiento de situaciones aparentemente endémicas, sin que parezca aplicarse a nivel internacional uno de los principios más relevantes de los derechos de los niños: "el interés superior" o el más necesario, el de la sobrevivencia. A pesar de ello, no podemos dejar de reconocer que, en los últimos decenios, se ha avanzado mucho en el campo de los derechos del niño, aunque este progreso no haya sido reflejo de lo definido en los tratados internacionales de última generación, sino de la mera aplicación de políticas proteccionistas.

Este proceso de reconocimiento de los derechos de los niños es la conjunción de dos ámbitos de derechos en un mismo tratado internacional, la

*Convención sobre los Derechos del Niño (1989)*, así como la universalización de esos derechos a partir de la existencia de ese mismo tratado, cuestión realmente novedosa dentro del derecho internacional. Los dos ámbitos de derechos que se conjugarán en la Convención, son los siguientes: primero, el derecho que han tenido los niños y las niñas a la educación, a una nacionalidad, a un nombre, etc. objeto de legislaciones nacionales en la mayoría de los países desarrollados, sobre todo occidentales, a lo largo de los siglos XIX y XX y que iban encaminadas en la mayoría de los casos a una formación educativa ciudadana, cuando no patriótica, y que afectan al reconocimiento de ciertos derechos civiles. El segundo de ellos hace referencia a la existencia de una serie de políticas de protección a la infancia, a la familia y a las mujeres, también llevadas a cabo desde finales del siglo XIX y comienzos del XX, y que mantienen un discurso de ayuda y protección, cuyas raíces todavía perduran. Ello ha dado lugar a un cambio de consideración de los niños y niñas dentro del ámbito del derecho internacional y nacional, pasando de ser considerados objeto a sujeto de derecho. Por supuesto, no queremos pecar de ingenuos y pensar que eso que está en los tratados y en tantos textos normativos es palabra de ley. Sobre el papel es posible que así sea, pero una mirada a la realidad de los niños y niñas en el mundo, nos hace dudar mucho de su aplicación.

En este texto pretendemos hacer un recorrido histórico sobre los antecedentes que llevaron a la misma, así como ver sus características principales, así como sus implicaciones educativas y los retos y avances que hemos podido observar en este periodo. No pretendemos hacer un recorrido exhaustivo sobre todo ello, tan sólo aportar los hitos principales de estas dos décadas y apuntar los avances y retos que todavía le quedan pendientes.

## **La Declaración de Ginebra de 1924: salvemos a los niños**

Desde finales del siglo XIX y, sobre todo, en el primer tercio del siglo XX, podemos apreciar en los países occidentales y latinoamericanos una cierta preocupación por desarrollar políticas proteccionistas de la infancia. Estas políticas iban dirigidas a paliar las alarmantes cifras de mortalidad infantil, o a proteger a los niños sometidos a la explotación laboral. Para ello se actuará sobre algunos ámbitos privilegiados: las condiciones de desamparo de las familias, la promoción de ayuda a las mujeres o la expansión de la

obligatoriedad escolar, como medios efectivos para conseguir los objetivos previstos. En este sentido, la infancia se va a definir como peligrosa, en cuanto que el abandono podría desembocar en la delincuencia –de ahí las políticas sobre creación de tribunales tutelares de menores– o de infancia en peligro, debido a las situaciones de vulnerabilidad en las que se encontraba inmersa<sup>1</sup>.

Asimismo podemos observar que esas políticas sociales que se desarrollan a nivel nacional, van a ir encontrándose en unos foros internacionales de discusión y casi podríamos decir de homogeneización de las mismas. El ámbito preferido para consensuarlas va a ser los congresos internacionales que a lo largo de ese periodo se irán celebrando en diversas ciudades europeas y americanas, además de la multitud de revistas sobre este tema o los diversos congresos nacionales e internacionales<sup>2</sup>. Los temas preferidos de discusión en esos congresos podemos aglutinarlos en dos bloques: en el primero de ellos se enmarcan los relativos a la salud infantil, la higiene, las gotas de leche, la puericultura o la pediatría; en el segundo, en cambio, se analizan los aspectos sociales de la infancia: trabajo infantil, delincuencia, abandono, etc. Se trata de temáticas que demanda la intervención de especialistas de la medicina, en un caso, o de los especialistas en ayuda social en otro. En estos dos pilares se van a ir fundamentando las políticas sociales, consiguiendo la intervención de políticos, benefactores, educadores, médicos, pediatras, etc. que articulan un discurso proteccionista basado en esta doble vertiente.

A partir de estos antecedentes y contextos, podemos entender la situación que precedió a la primera declaración que sobre los derechos de los niños y niñas fue aprobada por unanimidad, en la Sociedad de Naciones en 1924, la denominada *Declaración de Ginebra*. Por lo que respecta a ella, hemos de señalar que el surgimiento de la primera ONG de infancia (*Save the Children*

- 
- <sup>1</sup> Para ampliar este aspecto se puede consultar Dávila, P. y Naya, L. M<sup>a</sup> (2005a): “Los derechos de los niños y niñas en los Tratados Internacionales. Tres momentos históricos”, en Dávila, P. y Naya, Luis M<sup>a</sup>: *La infancia en la historia: espacios y representaciones*. Donostia, Erein, 889-899 o Dávila, P. (2008): “*El largo camino de los derechos del niño: entre la exclusión y la protección*”. En Padilla, A. y otros: *La infancia en los siglos XIX y XX. Discursos e imágenes, espacios y prácticas*. Cuernavaca, (México), Universidad Autónoma de Morelos, 71-110.
  - <sup>2</sup> Dávila, P. y Naya, L. M<sup>a</sup> (2006): “La evolución de los derechos de la infancia: Una visión internacional”. *Encounters on Education, Vol 7*, 71-93

*Fund* en 1919 y *Save the Children International Union* en 1920) no es ajena a la misma<sup>3</sup>, pues elaboró la primera declaración de derechos del niño.

En el contexto en el que se produce este hecho debemos tener presente dentro del ámbito del derecho internacional, unos factores internos (el impulso de su fundadora, la ayuda de Benedicto XV y el apoyo de políticos e intelectuales de todo signo, como Robert Cecil, uno de los constructores de la Sociedad de Naciones, y premio Nóbel de la Paz en 1957) y otros externos como el tratado de Versalles, después de la Primera Guerra Mundial, la Carta de Lady Aberdeen, elaborada por el Consejo Nacional de la Mujer, la Carta socialista sobre el trabajo de los adolescentes y las indicaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo infantil. Desde la perspectiva histórica, y a la vista de los impulsores y de los contenidos de esta declaración, cabe afirmar que la misma debería insertarse en una consideración de los derechos de los niños dentro de las políticas del filantropismo social cristiano, característico de la época. Personajes como Gertrude Jebb o Janusz Korczack, pioneros en la defensa de los derechos de la infancia, están íntimamente relacionados en su biografía con la educación y la protección a la infancia.

Esta declaración fue traducida a cerca de 40 idiomas y recibió tanto adhesiones personales como institucionales, entre las que destacamos el IV Congreso Panamericano de la Infancia, celebrado en Santiago de Chile en octubre de 1924. También tendría repercusión en las recomendaciones de la Sociedad de Naciones a todos los Estados miembros. Así, en Francia, el Ministro de Instrucción Pública ordenó que en cada escuela estuviese colgada una copia de dicha declaración y en Austria, el texto fue firmado en una ceremonia a la que acudió Eglentyne Jebb. No obstante, el caso más significativo es el de España, que incorporó esta declaración en el Art. 43 de la Constitución republicana de 1931, donde al referirse a la familia y sus obligaciones para con los

---

<sup>3</sup> Esta organización fue creada por Eglentyne Jebb (1876-1928), historiadora y maestra, y su hermana en 1919 en Londres con el objetivo de ayudar a los millones de niños refugiados y desplazados diseminados por Europa después de la Primera Guerra Mundial. Cuenta con miembros de 26 países, habiendo recibido el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia en 1994 por su labor a favor de la infancia, es organismo consultor del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y Premio Nóbel de la Paz en 1997, y sus ámbitos de trabajo en la actualidad son los Derechos del Niño, pobreza y economía internacional, conflictos armados y niños desplazados y educación básica. Hemos de señalar también que esta organización trabajó a favor de la evacuación de los niños y niñas durante la guerra civil española y el intercambio de niños entre los bandos enfrentados.

hijos, introdujo novedades sobre la investigación de la paternidad, etc. y que dice textualmente: “El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la ‘Declaración de Ginebra, o tabla de los derechos del niño’”. Por otra parte, una de las labores más importantes fue la elaboración de informes sobre el bienestar de los niños a nivel mundial, durante tres años; siendo un precedente de los que años más tarde llevaría a cabo el UNICEF hasta la actualidad.

Pero esta declaración sería también el germen de otra serie de declaraciones, cartas, tablas, etc. que durante el periodo comprendido entre la misma y la siguiente de 1959 se llevarían a cabo<sup>4</sup>. Se trata de un periodo fructífero en el que se van perfilando los derechos del niño, añadiendo y sistematizando derechos específicos. En todos estos documentos se aprecia una percepción de la infancia regida por el desarrollo de la personalidad de los niños y niñas y la atención a sus necesidades. El valor educativo de los mismos, desde una perspectiva de innovación pedagógica, también está presente.

En los años inmediatamente posteriores a la *Declaración de Ginebra* se observa una mayor actividad por parte de la Sociedad de Naciones, bien sea a través de la Comisión consultiva de la trata de mujeres y niños a partir del Convenio de 1921, bien a través de la Comisión de protección de la Infancia y de la Juventud, donde en diversas sesiones se tratan temas relacionados con la protección de la vida y la salud, la edad de matrimonio, trabajo infantil, asistencia y repatriación de niños de nacionalidad extranjera, la educación, la infancia abandonada y delincuente, o “los efectos del cinematógrafo sobre la

---

<sup>4</sup> *Tabla de los Derechos del Niño* del Instituto Interamericano del Niño, de 9 de junio de 1927; *Texto de Gabriela Mistral* sobre los derechos del niño de diciembre de 1927; *Carta de la Casa Blanca* de 1930; *Carta de la infancia para el mundo de la postguerra* de 1942, adoptada por la Conferencia Internacional; *Carta de la infancia en tiempos de guerra*, adoptada en 1942 por la Comisión de la Infancia en tiempos de guerra de la Oficina de la Infancia de los Estados Unidos; *Declaración de oportunidades para el niño*, aprobada en el VIII Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Washington en 1942; *Declaración de Caracas sobre la salud del niño* del IX Congreso Panamericano del Niño de 1948; *Carta de la Unión Internacional de Protección a la Infancia*, de 1948; *Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas relativo a los Derechos del Niño*, propuesto por la Organización Mundial de la Salud, de diciembre de 1948; *Proyecto de Declaración de Derechos del Niño de la Comisión de Asuntos Sociales del ECOSOC* de 1950; *Proyecto de Declaración de Derechos del Niño* de la Comisión de Derechos Humanos de 1959. Todos estos textos se pueden consultar en la obra de Garibo, A.P. (2004): *Los derechos de los niños: Una fundamentación*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 271-339.

mentalidad y la moralidad de los niños”; tema muy de actualidad en su momento. Entre los proyectos desarrollados por la Sociedad de Naciones cabe citar un “Convenio internacional para reintegrar en sus hogares a los niños y adolescentes”. En este convenio aparece un concepto que en posteriores tratados será recogido como el “interés superior del niño”; expresado de la siguiente manera: “En cuestión de asistencia, el interés del menor debe prevalecer ante todo y sobre todo”<sup>5</sup>.

También es de destacar la celebración de diferentes congresos de importancia internacional. Nos referimos al Primer Congreso General del Niño celebrado en Ginebra en agosto de 1925, organizado alrededor de dos secciones: Higiene y Medicina y Asistencia y Previsión Social<sup>6</sup>. A este congreso asistieron médicos, sociólogos, pedagogos, directores de obras sociales, educadores, etc. Entre las conclusiones se resalta la importancia de que las naciones asuman las responsabilidades que les corresponde en la protección a la infancia, creando además una Oficina de Información que recoja las informaciones remitidas por los diferentes países sobre la situación de la infancia y a su vez la transmita al resto de países. Asimismo acuerda remitir sus conclusiones a la Sociedad de Naciones. También la *Asociación Internacional para la Protección de la Infancia* continuará con la celebración de sus congresos, como el quinto celebrado en Roma en 1926, o el sexto de Milán en 1928. Las secciones de estos congresos obedecían a dos ámbitos diferenciados: Sección de Higiene/Medicina y Sección Jurídica. Al igual que en el caso anterior, estos congresos insisten en que “el Estado debe auxiliar pecuniariamente a las instituciones privadas de beneficencia” o en los países que existan tribunales para niños se hagan estudios sobre los niños o que existan establecimientos de educación y reforma para el correcto cumplimiento de la misión encomendada<sup>7</sup>. También en París, en julio de 1928, siguiendo al celebrado en 1926 en Madrid, se celebró otro Congreso internacional sobre protección a la infancia, presidido por el Ministro de Trabajo e Higiene francés y que tuvo un enorme éxito tanto por la presencia de los ponentes y las entidades colaboradoras, prácticamente estuvieron presentes las más importantes asociaciones de protección a la infancia, como por la cantidad de asistentes.

---

<sup>5</sup> *Pro-Infantia*, 1930, tomo XXII, p. 16.

<sup>6</sup> *Pro-Infantia*, 1925, tomo XXIII, p. 174.

<sup>7</sup> *Pro-Infantia*, 1930, tomo XXVII, pp. 7-12

Esta Declaración es muy sucinta y se recoge en cinco principios<sup>8</sup>, observándose una serie de derechos dentro de la dimensión protectora: alimento, cuidado, ayuda, acogida y socorro (título 2); educación (2, 4 y 5); reinserción del niño delincuente (2) y protección en caso de peligro (3). Todo lo cual supone un “esbozo” de la integridad de los derechos del niño, si bien no está recogido ni el derecho de los niños a unos padres ni tampoco estos son considerados como sujetos de derecho. Esta declaración se ha criticado desde el punto de vista de la técnica jurídica<sup>9</sup>, aunque se aprecia la fundamentación del derecho de los niños al desarrollo de su personalidad. Así pues, estos derechos están planteados desde una nueva ética a favor de la infancia. El “debe ser” acoge todos los ámbitos de la vida infantil, desde el cuidado biológico, psicológico, al judicial y educativo, inspirándose todavía en una mentalidad de ayuda y protección, más que en la de considerar a los niños y niñas como sujetos de derecho. Se trata, por lo tanto, de un antecedente, que sobrevivió a la propia Sociedad de Naciones y que será referencia constante a la hora de redactar los sucesivos tratados internacionales. Así, incluso al elaborar la declaración de 1959, se quería optar por una reedición de la misma, aunque finalmente vencería el planteamiento de actualizarla, a la vista de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>10</sup>.

## La Declaración de los Derechos del Niño de 1959: Protejamos a los niños

Tiene que pasar el desastre de la Segunda Guerra Mundial para que, tras la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, cuyo objetivo principal era luchar por la paz, volvamos a recuperar el sendero de los derechos

---

<sup>8</sup> “Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, los hombres y mujeres de todas las naciones, reconocen que la Humanidad debe dar al niño lo que ella tiene de mejor; afirman sus deberes al margen de toda consideración de raza, nacionalidad y creencia: 1. El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse de una manera normal, material y espiritualmente; 2. El niño hambriento ha de ser alimentado; el niño enfermo debe ser asistido; el retrasado debe ser estimulado; el extraviado debe ser conducido; el huérfano y abandonado deben ser recogidos y socorridos; 3. El niño debe ser el primero en recibir socorros en épocas de calamidad; 4. El niño debe ser dotado de medios con que ganarse su vida, y debe ser protegido contra toda explotación y 5. El niño debe ser educado en el sentimiento de que sus mejores cualidades deben ser puestas al servicio de sus hermanos” en Monestier, M. (1999): *Los niños esclavos. El infierno de trescientos millones de niños*. Madrid, Alianza Editorial, p. 14.

<sup>9</sup> Garibo, A. P. (2004): Op. Cit, p. 85.

<sup>10</sup> Garibo, A. P. (2004): Op. Cit., pp. 201-203.

de los niños y niñas. El artículo 2, sobre igualdad y no discriminación, será uno de los principios más importantes para el desarrollo de toda una serie de pactos y convenios internacionales posteriores. *La Declaración de los Derechos del Niño* de 1959, surge en un contexto internacional más pacificado, con la recuperación de todos los países que intervinieron en la guerra y también con los procesos de descolonización de los países africanos, reivindicando su derecho a la libre determinación, aunque estamos en un contexto de guerra fría. La creación del UNICEF en 1946, y la situación de la infancia después de la Segunda Guerra Mundial, explican la nueva *Declaración Universal de los Derechos del Niño*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. Las aportaciones más importantes en la confección de este texto serán la *Declaración Universal sobre Derechos Humanos* de 1948 y el proceso de elaboración subsiguiente de los pactos de derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, aprobados en 1966, pero que tuvieron un largo proceso de gestación. De manera que desde 1949 hasta 1959 se estaría a vueltas con la nueva declaración sobre los derechos de los niños, manifestándose una tensión constante entre los países del bloque socialista, sobre todo la Unión Soviética y Polonia, partidarios de una convención que obligase más a los Estados, y los países bajo la égida de Estados Unidos, más partidarios de una actualización de la *Declaración de Ginebra*.

Esta declaración, que es la primera declaración universal en el ámbito de las Naciones Unidas sobre un grupo de seres humanos, se expresa en 10 principios que amplían los derechos anteriores<sup>11</sup>, aunque están mucho me-

---

<sup>11</sup> Ésta es una forma resumida de dichos derechos: 1. Derecho a la igualdad sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, ya sea del propio niño o de su familia; 2. Derecho a una protección especial, oportunidades y servicios para que pueda desarrollarse física, mental y socialmente en condiciones de libertad y dignidad; 3. Derecho a un nombre y una nacionalidad; 4. Derecho a la salud, alimentación, vivienda y recreo; 5. Derecho a una educación y cuidados especiales para los niños y niñas física, social o mentalmente discapacitados; 6. Derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y en todo caso, en un ambiente de afecto y seguridad moral y material. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente de los niños sin familia o sin medios de subsistencia; 7. Derecho a recibir educación, gratuita y obligatoria y a disfrutar del juego; 8. Derecho a estar en todas las circunstancias entre los primeros que reciben protección y ayuda; 9. Derecho a ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No se permitirá el trabajo antes de una edad mínima adecuada y 10. Derecho a ser protegido contra las prácticas discriminatorias racial, religiosa o de cualquier otra índole, educándose en un espíritu de solidaridad, comprensión, amistad y justicia entre los pueblos.

por sistematizados desde el punto de vista de la técnica jurídica. A la vista de esta declaración, y comparándola con la de Ginebra de 1924, se puede constatar que subyacen en la misma el espíritu primero con respecto a los valores éticos que deben presidir el reconocimiento de los derechos del niño, en aspectos como la educación, cuidados especiales a los niños discapacitados, la atención en primer lugar en casos de conflictos, formación en sentimientos de solidaridad y amistad entre los pueblos, no discriminación por razón de raza, nacionalidad o creencia, etc. Es decir, la mayoría de los principios recogidos en esta declaración están ya perfilados en la de 1924, asimismo se recogen los principios de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. De manera que el principio primero de la *Declaración de los Derechos del Niño*, coincide literalmente con el artículo 2 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, además de recogerse todos los derechos relativos a la nacionalidad, derecho a la educación, etc. No es extraño que así sea, pues en el preámbulo de dicha declaración se manifiesta claramente su relación con ambas declaraciones, la de 1924 y la de 1948, “considerando que el niño, con su falta de madurez física o mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”, además de considerar que “la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle”. En esta declaración, en definitiva, se continúa considerando al niño “como un ser humano dependiente, no autónomo. Es responsabilidad de los adultos que llegue a ser uno de ellos”<sup>12</sup>.

No obstante, aparecen algunas innovaciones importantes: una definición de niño (en el preámbulo); el derecho de los niños a unos padres (Principio 6); derecho a un nombre y una nacionalidad (Principio 3), lo cual presupone cierto reconocimiento de derechos civiles, aunque los redactores no fuesen conscientes de ello y, por primera vez aparece un concepto nuevo que supondrá en la Convención de 1989 un punto fundamental y controvertido en el ámbito jurídico: “el interés superior del niño”. Así en el principio II se dice: “Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”. De esta manera, el principio VII afirma que “el interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres”. Por lo tanto, se

---

<sup>12</sup> Garibo, A.P. (2004): *Op. Cit.*, p. 154.

fundamentan dos principios como son el de la protección especial para “el desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social en forma saludable y normal y el derecho a la educación, en el cual se encuentran implicados los gobiernos, la sociedad y los padres, queda claro que debe primar el ‘interés del niño’”. Este planteamiento resulta innovador ya que debe primar sobre cualquier otra consideración, abriendo la posibilidad a considerar a los niños como sujetos de derecho. No obstante, Cots<sup>13</sup>, al analizarlo, no le concede mayor importancia, a pesar de que muchas legislaciones comenzaron a considerarlo como un elemento positivo, lo cual puede ser interpretado como el lento proceso de asentamiento de conceptos innovadores. En la Convención de 1989 todavía resultará más esclarecedora la postura con relación a este concepto, que figurará como uno de los principios generales.

Al igual que ocurrió en el periodo comprendido entre las dos declaraciones, a partir de 1959 se llevarán a cabo una serie de acciones encaminadas al reconocimiento de los derechos de los niños y niñas en el ámbito del derecho internacional<sup>14</sup> que demuestran que la permanencia por el reconocimiento de estos derechos ha sido una constante. La ampliación de instituciones y organismos internacionales en el reconocimiento, cada vez más específico, en diversas áreas ha desarrollado todo un entramado de derechos que conseguirán tener en la Convención de 1989 un documento conjunto.

---

<sup>13</sup> Cots, J. (1979): *La declaració universal dels drets de l'infant*. Barcelona, Rosa Sensat-Ediciones 62.

<sup>14</sup> Además de los citados pactos internacionales de 1966, podemos considerar los siguientes documentos: *Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de diciembre de 1960; Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, de 1962; Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, de 1969; Declaración de los derechos del retrasado mental, de 1961; Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la mal nutrición, de 1974; Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, de 1974; Declaración de los derechos de los impedidos, de 1975; Las Reglas de Beijing para la administración de justicia de menores de 1985; Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y bienestar de los niños de 1986*. Además de todas estas declaraciones de carácter universal debemos tener presente las dictadas por organismos regionales sean africanos, asiáticos, americanos o europeos. (Garibo, A. (2004): *Op. Cit.*170-176).

## La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989: Reconozcamos los derechos a los niños

Treinta años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba la *Convención sobre los Derechos del Niño*, que entró en vigor en septiembre de 1990, siendo el tratado internacional que más apoyo ha recibido a lo largo de la historia del derecho internacional, pues hasta la fecha tan sólo los Estados Unidos de América y Somalia no la han ratificado. La Convención fue minuciosamente elaborada durante diez años (1979-1989) con la colaboración de los representantes de todas las sociedades, todas las religiones y todas las culturas<sup>15</sup>. Pero esta Convención venía precedida por otras declaraciones, convenciones y pactos sobre reconocimiento de derechos civiles<sup>16</sup>.

En este proceso de elaboración fue muy importante la presencia de las ONG en un primer momento, sobre todo a partir de la declaración de la ONU sobre el Año Internacional del Niño celebrado en 1979 y la implicación de las ONG internacionales dedicadas a la infancia. Estas organizaciones establecieron un grupo intergubernamental, bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que había comenzado a redactar una Convención para sustituir a la Declaración de 1959. El UNICEF planteará su apoyo y su capacidad de movilización, sobre todo a partir de 1987, al reconocer la convergencia entre “la revolución en pro de la supervivencia y el desarrollo

---

<sup>15</sup> La propuesta inicial de un convenio sobre los derechos del niño, partió en 1978 del gobierno de Polonia que sometió a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, una propuesta en este sentido. Un grupo de trabajo compuesto por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expertos independientes y delegaciones de observadores de los gobiernos no miembros, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organismos de las Naciones Unidas, se encargaron de la preparación del borrador. Las ONG que participaron en la preparación del borrador representaban un abanico de intereses que abarcaban desde las esferas jurídicas hasta el ámbito de la protección de la familia. Para un estudio sobre la gestación de la Convención, puede consultarse Detrick, S. (1992): *The United Nations Convention on the Right of the Child. A guide to the “travaux préparatoires.”* Dordrecht/Boston/London, Martines Nijhoff Publishers.

<sup>16</sup> *Los Pactos internacionales sobre derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales de las Naciones Unidas* (1966), *la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Teherán* (1968), *la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura* (1984), *la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo* (1986).

del niño y el proceso a favor de los derechos del niño<sup>17</sup>. Este organismo del Sistema de Naciones Unidas adoptará la Convención como “misión” para sus programas mundiales a partir de 1996.

La Convención sobre los Derechos del Niño recoge, en los primeros 41 artículos, los derechos humanos de todos los niños y niñas menores de 18 años que se deben respetar y proteger, y exige que estos derechos se apliquen a la luz de los principios rectores de la Convención. Los artículos 42 al 45 abarcan la obligación de los Estados Partes de difundir los principios y las disposiciones de la Convención entre los adultos y los niños; la aplicación de la Convención y la verificación de los progresos alcanzados hacia el cumplimiento de los derechos de los niños mediante las obligaciones de los Estados Partes y la responsabilidad de presentar informes de los Estados Partes. Y, finalmente, las cláusulas finales (artículos 46 a 54) abarcan el proceso de adhesión y de ratificación de los Estados Partes; la entrada en vigor de la Convención; y la función como depositario del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>18</sup>. Por otra parte, el hecho de que el reconocimiento de la Convención sea prácticamente universal, reforzando los derechos de la infancia, sustenta, como instrumento jurídico, una combinación única de virtudes, al subrayar y defender la función de la familia en la vida de los niños, a la obligación de los Estados la responsabilidad de los padres en materia de atención a sus hijos; a fomentar el respeto de la infancia, pero no a costa de los derechos humanos o de las responsabilidades de los otros; a apoyar el principio de no discriminación y, finalmente, a establecer claras obligaciones por parte de los Estados Partes<sup>19</sup>.

## Claves de la Convención

Para comprender mejor la Convención es necesario partir de los temas clave que la sustentan: la no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3), el derecho a la vida (artículo 6) y la participación y opinión del niño (artículo 12). Además de la definición del niño (artículo 1), las obligaciones y responsabilidades de los Estados Partes (artículo 4) y la

---

17 UNICEF (1996): “Cincuenta años en pro de la infancia” en Estado mundial de la Infancia 1996. Ginebra, UNICEF, p. 64.

18 Dávila, P. (2001): “Los derechos de la infancia, UNICEF y la educación”, en Naya, Luis M<sup>a</sup> (Coord.): *La educación a lo largo de la vida, una visión internacional*. Donostia, Erein, 61-118. p. 80.

19 UNICEF (1999): *La Convención sobre los Derechos del Niño. 10º Aniversario*. Ginebra, UNICEF.

necesaria dirección y orientación de los padres (artículo 5). Estos son los puntos fuertes de la Convención.

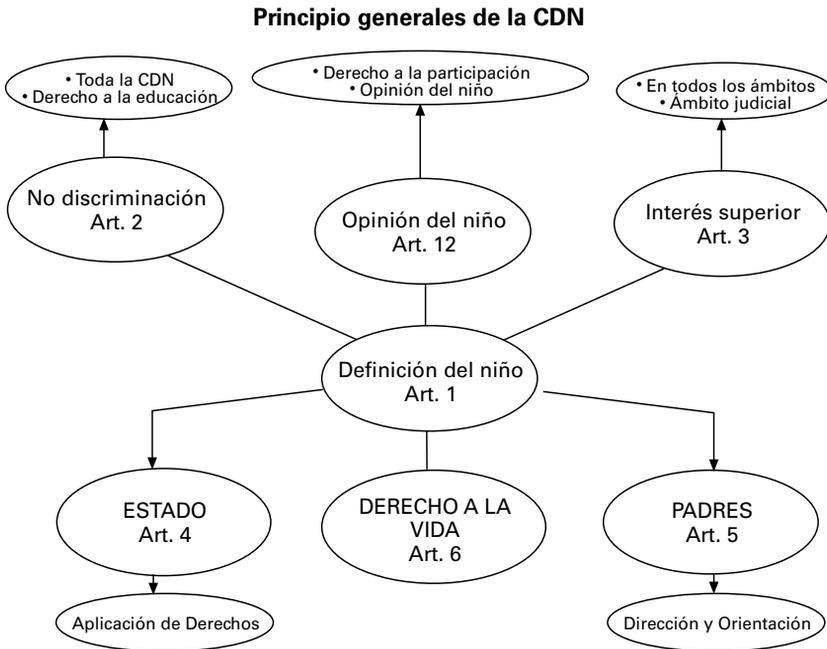


Ilustración 1: Principios Generales de la Convención de los Derechos del Niño

No obstante, y a pesar de esta fortaleza argumental, tenemos que reconocer que este tratado tiene algunos rasgos de calculada ambigüedad, que favorece todo tipo de interpretaciones en el ámbito de las legislaciones nacionales o en el sistema judicial. Por ejemplo, cuando se refiere a la **definición del niño** opta por definir que, a los “efectos de la Convención,” se “entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años”; apoyándose en el criterio de mayoría de edad de algunos países occidentales influyentes. No obstante, la propia Convención admite que los Estados podrán reclutar a los mayores de 15 años en caso de conflictos bélicos. Asimismo, y para evitar entrar en conflicto con los países que tienen reconocido el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, deja a la legislación nacional la especificación del momento en el que comienza la infancia o la vida. De esta manera, por ejemplo, en muchos códigos de la infancia, sobre todo en América Latina, excepto en los casos de Brasil y México, se admite que

esta protección debe abarcar desde el mismo momento de la concepción. Pero esta precisión contrasta con la diversidad de situaciones en el mundo con respecto a la edad. Así, por ejemplo, en Suiza la responsabilidad penal comienza a los 7 años, en Irán, en Líbano o en los Emiratos Árabes Unidos la escolarización obligatoria termina a los 11 años y en Vietnam a los 10 años, en muchos países la edad mínima para el empleo es a los 13 años o, incluso, no existe una edad mínima, y en otros muchos la edad de matrimonio se reconoce a los 12 o 15 años<sup>20</sup>.

Con respecto a la **no discriminación**, que recoge la tradición de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, debe ser un principio observado no sólo en relación a las medidas de protección, sino también en la condición de titulares de derechos que tienen los niños; resaltando los motivos de discriminación y grupos afectados por la misma. En este ámbito existen varios colectivos que sufren discriminaciones diversas: las niñas, los niños en zonas rurales, grupos minoritarios, discapacitados, menores privados de libertad, etc. como se ha puesto tantas veces de manifiesto en los informes anuales del UNICEF. Por lo tanto, este principio se aplica igualmente a las instituciones privadas y a los individuos, así como al propio Estado, y esto debe estar reflejado en la legislación.

Otro principio innovador de la Convención es el **derecho a la participación**<sup>21</sup> en función de la edad y madurez del niño. Se pretende con ello fomentar la

---

<sup>20</sup> **Melchiorre, A. (2004): At what age?. Copenhagen: The Right to Education Project** Disponible en [http://www.right-to-education.org/sites/r2e.gn.apc.org/files/age\\_new.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/r2e.gn.apc.org/files/age_new.pdf) (consultada el 17 de julio de 2009).

<sup>21</sup> Durante el 51 periodo de sesiones del Comité ha sido aprobada una "Observación General" sobre "El derecho del niño a ser escuchado", CRC/C/GC/12, 1 de julio de 2009, que recomienda su puesta en marcha efectiva en todos los países y remarca que todos los procesos en los que los niños deben ser escuchados o participen deben ser transparentes e informativos, voluntarios, respetuosos con los puntos de vista del niño, relevantes, amigables, inclusivos, apoyados por la formación, seguros y sensibles al riesgo y responsables. Entre sus conclusiones cabe destacar que se manifiesta que hay que dismantelar todas las barreras legales, políticas, económicas y culturales que impiden a los niños tener la oportunidad de ser escuchados y su acceso a la participación en todas las cuestiones que les afectan, lo que requiere la preparación para asumir el reto de las capacidades de los niños y desarrollar entornos en los cuales los niños puedan construir y demostrar sus capacidades, lo cual requiere la obligación de medios y formación. Dar respuesta a estas obligaciones es un desafío para los Estados Partes. Pero es un objetivo alcanzable si las estrategias esbozadas en este comentario general son implementadas sistemáticamente y se construye una cultura de respeto por los niños y por sus puntos de vista.

participación y favorecer actitudes democráticas, además de la responsabilidad. Por ello, una de las labores más importantes es desarrollar una “*educación para una ciudadanía responsable*” (artículo 29). Los niños y niñas deben ser considerados como sujetos activos de sus derechos, como lo demuestran los artículos referentes a libertad de expresión, de pensamiento, conciencia, religión y de asociación que muestran claramente que el niño es una persona con derechos humanos fundamentales, opiniones y sentimientos propios. Se trata de un derecho también criticado y objeto de polémicas e interpretaciones. Para algunos el derecho a la participación reduce la autoridad (bien sea el Estado, la familia o los educadores) y papel de los niños en determinadas culturas.

También el principio del **interés superior del niño**<sup>22</sup> es ambiguo, a pesar de que afecta a casos como la separación y responsabilidad de padres y madres; niños privados de medio familiar; sistema de adopción o la justicia del menor, pues deja su interpretación en manos del sistema judicial. De ahí la acusación de discrecionalidad con la que puede ser aplicado. Para muchos juristas se trata de una “noción mágica” porque es confusa, tanto en el debate jurídico como en el de las sentencias, e introduce consideraciones culturales en el terreno de los derechos del niño.

La defensa del **derecho a la vida** es fundamental en la Convención, pues en él se apoyan la mayoría de las políticas de ayuda y protección, a fin de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. La puesta en práctica de este derecho significa el reconocimiento de las desigualdades sociales y la escasa capacidad que tienen muchos países en desarrollo para garantizarlo, si no es a través de la asistencia internacional. Por lo tanto, están en contra de este principio: la pena de muerte, los conflictos armados, otros tipos de violencia contra los niños, infanticidio, la preferencia por hijos varones o el suicidio (preocupante en muchos países occidentales).

Finalmente, todos los derechos incluidos en la Convención deben ser efectivos; por ello se apela a la responsabilidad de los Estados Partes que reconocerán, adoptarán, respetarán, asegurarán, velarán, garantizarán, cooperarán, promoverán, convendrán, etc. los derechos objeto de la Convención. Es decir,

---

<sup>22</sup> Durante el 51 periodo de sesiones que finalizó en julio de 2009, el Comité debatió iniciativas para la redacción de una observación general futura sobre el interés superior del niño, con el fin de aclarar su postura al respecto.

los compromisos más importantes han de tomarlos los Estados Partes, que son los que deben favorecer la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención, tanto de carácter civil y libertades, como económicos, sociales y culturales. Asimismo, se recogen los derechos y deberes de los padres en la dirección y orientación apropiada para que el niño ejerza sus derechos, de manera que no debe considerarse de forma aislada al resto de los derechos.

El éxito de la Convención es evidente, no sólo por ser el documento internacional que mayor número de adhesiones ha recibido, sino porque ha logrado estar presente como referencia para los cambios legislativos nacionales, además de suponer una orientación para el reconocimiento de los derechos de la infancia y de las prácticas de intervención social sobre la infancia, sobre todo en situaciones de exclusión social. Pero también este tratado tiene sus limitaciones; entre ellas podemos señalar las siguientes: las reservas que los países hicieron en su momento, la ambigüedad del concepto de "interés superior del niño," la cuestión de los derechos económicos y sociales; la ignorancia absoluta de las responsabilidades del sector privado y la adaptación de la legislación interna de cada uno de los países a los principios establecidos por la Convención<sup>23</sup>.

## Avances y retos de la Convención

La Convención es un tratado que, como hemos visto, continúa la estela proteccionista de los otros Tratados Internacionales sobre Derechos del Niño aprobados a lo largo del Siglo XX. Evidentemente, los principios básicos rectores de la misma: no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida, participación, la propia definición de niño, las obligaciones y responsabilidades de los Estados Partes y la necesaria orientación de los padres son los ejes sobre los que gira y la convierten en una herramienta de indudable valor legal y de reconocimiento de derechos de un colectivo que es el futuro de la humanidad.

## Avances

El análisis que podemos realizar sobre los avances que ha tenido la Convención a lo largo de estos veinte años requiere que nos fijemos en di-

---

<sup>23</sup> Bustelo, E. S. (2007): *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

versos ámbitos donde ésta ha tenido especial incidencia, debido a los diversos niveles de responsabilidad y de desarrollo que ha ido alcanzando. Todo ello no quiere decir que la violación de los derechos de la infancia sea una cuestión resuelta, pero sí que nos apunta a diversos espacios en los que ha existido, por ejemplo, un gran desarrollo legislativo, pero en cambio, la realidad de los niños y niñas en algunos lugares del mundo no ha cambiado sustancialmente porque, en muchos aspectos, se trata más de una voluntad política y, en otros, de las situaciones de exclusión social en que viven las razones que sustentan la imposibilidad de cumplir los derechos del niño. Es cierto que, en estos veinte años, hay motivos suficientes para la celebración de este aniversario, sobre todo, en el campo legislativo y otras estrategias de colaboración. Lo que se pone en evidencia a la hora de analizar los avances es la necesidad de abordar el tema de la infancia desde un enfoque holístico en lugar de desarrollar políticas públicas y sociales con enfoques sectoriales. Así, podemos señalar, por lo menos, los siguientes ámbitos en los que podemos apreciar algunos avances en la implementación de la Convención, que vamos a desarrollar seguidamente:

- La existencia de la propia Convención.
- La implementación por parte de las legislaciones nacionales.
- Los Protocolos Facultativos de la Convención.
- La existencia de los Ombudsman.
- La sociedad civil y la participación de las ONGs.
- La celebración de eventos internacionales.
- Las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.
- Las aportaciones en el campo teórico y académico.

## **La existencia de la propia Convención**

El primer avance de la Convención es, sin lugar a dudas, su propia existencia. Recoger en un Tratado Internacional los derechos de un colectivo, cualquiera que éste sea, aumenta su visibilidad y, por lo tanto, hace consciente a la población y a los gobiernos de que están hablando de derechos, no de concesiones. Asimismo hemos visto que ha habido un cambio de concepción, desde el punto de vista del derecho, ya que los niños a partir

de la Convención son sujetos de derecho, no sólo objetos del mismo. Lo que significa un cambio de estatus de valor indudable y el reconocimiento de la nueva situación de la infancia. Con todo ello, lo que parece claro es que se ha conseguido, como señala Yanghee Lee, presidenta del Comité de los Derechos del Niño que “el mayor logro de los primeros dieciocho años de la Convención sobre los Derechos del Niño es que los niños y niñas son más visibles, y que es creciente el reconocimiento de que son titulares de derechos”<sup>24</sup>.

## La implementación por parte de las legislaciones nacionales

Esta Convención es el tratado internacional que mayor número de adhesiones ha recogido, lo que lo convierte, casi, en universal y ha tenido, como primera consecuencia que muchos países hayan modificado su legislación interna para adaptarla a los principios básicos recogidos en la CDN; también es necesario recoger que en muchos países y, en nuestro caso comunidades autónomas, se están aprobando Leyes específicas sobre Infancia y Adolescencia (la última, en el caso español a la hora de redactar este texto, es la aprobada en Cataluña en junio de 2009). Si analizamos el panorama Iberoamericano podemos ver que en 15 de los países del área se han aprobado códigos de Infancia, Niñez y/o adolescencia<sup>25</sup>. Estos cambios legislativos, como no puede ser de otra manera, se están realizando respetando los principios básicos de la Convención. En este sentido, posiblemente, sea éste el ámbito en el cual se pueda apreciar los avances más significativos. Marta Santos, directora del Centro de Investigación Innocenti del UNICEF en Florencia, recogiendo algunas aportaciones realizadas por este Instituto sobre la implementación de los Derechos del Niño, sintetiza los progresos de la Convención y las evidencias de sus progresos<sup>26</sup>: en todas las regiones los países han realizado reformas sustanciales para adoptar las medidas generales de la Convención; la Convención ha originado reformas institucionales importantes; la mayoría de países ha adoptado una estrategia nacional integral basada en los derechos del niño; existen

---

<sup>24</sup> Lee, Y. (2007): “Dieciocho años después – un logro visible”, en *CRIN*, n° 21, p. 8.

<sup>25</sup> Argentina, 2005; Bolivia, 1999; Brasil, 1990 (reformado en 2003); Colombia, 2006; Costa Rica, 1998; Ecuador, 2002; Guatemala, 2003; Honduras, 1996; México, 2000; Nicaragua, 1998; Paraguay, 2001; Perú, 2000; República Dominicana, 2003; Uruguay, 2004; y Venezuela, 1998.

<sup>26</sup> Santos, M. (2007): “A la altura del desafío”, en *CRIN*, n° 21, pp. 6-7.

mecanismos gubernamentales para garantizar políticas y programas sobre la niñez; el progreso de los derechos del niño está relacionado con el compromiso del Estado a identificar y reconocer los desafíos e introducir ajustes en leyes, políticas y prácticas; se cuenta con una mejor información sobre la niñez; la conciencia, educación y capacitación son esenciales para la implementación de la Convención y, finalmente, el progreso de la Convención va ligado al aumento de las acciones de grupos de la sociedad civil, y el enfoque de los Derechos Humanos<sup>27</sup>.

## Los Protocolos Facultativos de la Convención

Por otra parte, también debemos ser conscientes de que, a lo largo de estos veinte años, la situación de la infancia ha variado y ha sido necesaria la publicación de Protocolos Facultativos por motivos diversos. En el caso que nos ocupa dos han sido los que han sido aprobados, aunque es posible que en el futuro haya nuevas aprobaciones; el primero de ellos fue el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y el segundo a la participación de los niños en conflictos armados; ambos fueron aprobados el 25 de mayo de 2000, entrando en vigor el primero de ellos el 18 de enero de 2002 y el segundo el 12 de febrero del mismo año. Estos protocolos, también son analizados por los expertos del Comité dentro de las sesiones que lleva a cabo. Así como la Convención tiene un reconocimiento casi universal, estos dos protocolos han recibido menor número de ratificaciones por parte de los Estados Partes.

## La existencia de los Ombudsman

Asimismo, desde 1989, un gran número de países han creado figuras específicas para la defensa de los Derechos del Niño, en muchos casos dentro

---

<sup>27</sup> Estas conclusiones están extraídas del estudio realizado por el Centro Innocenti: UNICEF (2006): *Medidas generales de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. El proceso en Europa y Asia Central*. Florencia: Centro Innocenti, en dicho estudio se analizaron los informes de 62 países, atendiendo a las siguientes cuestiones: el proceso de reformas legislativas, el establecimiento de instituciones independientes de derechos humanos especializadas en la infancia, el desarrollo de mecanismos de coordinación para la implementación de la CDN, y el monitoreo del progreso en la implementación de la CDN.

del organigrama del Ombudsman. En nuestro entorno muchas Comunidades Autónomas lo tienen instituido como tal, y en Europa e Iberoamérica también es una figura habitual, con redes de comunicación establecidas entre las instituciones. Entre las funciones que justifican su existencia se pueden destacar que<sup>28</sup>:

- Los niños son un grupo particularmente vulnerable: son vulnerables a las violaciones de los derechos humanos y son dependientes de los adultos.
- Los niños no tienen poder político: no tienen derecho al voto y no tienen acceso a grupos de presión que puedan influenciar las prioridades del gobierno.
- Los niños tienen un acceso muy limitado a los mecanismos de presentación de quejas, a los sistemas legales y a los Tribunales.

## **La sociedad civil y la participación de las ONGs**

Otra aportación insoslayable de la Convención es el papel que le otorga a las Organizaciones No Gubernamentales. De acuerdo con lo establecido en el artículo 45, éstas tienen un papel fundamental de información al Comité y de control de lo que los Estados Partes informan al mismo. No podemos olvidar que, como hemos señalado en el punto anterior, las ONGs realizan informes alternativos sobre la situación de los derechos de la infancia que son estudiados por los miembros del Comité.

Uno de los avances más importantes fue la decisión del UNICEF, en 1996, cuando se plantea hacer de la Convención su misión, relacionándola con sus principios éticos. Textualmente dice: “el UNICEF se guía por lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño y se esfuerza por conseguir que esos derechos se conviertan en principios éticos perdurables y normas internacionales de conducta hacia los niños”. Es decir, que los derechos son la base sobre la que debe sustentarse la nueva ética. No se trata pues de una nueva ética que ha logrado plasmarse en derechos, sino todo lo contrario.

---

<sup>28</sup> CRIN, <http://www.crin.org/espanol/gmi/defensoria.asp> (consultada el 17 de julio de 2009).

No obstante, ya en 1992, el UNICEF presentó 10 propuestas para una nueva orientación ética, para un nuevo orden mundial emergente<sup>29</sup>:

1. Que se cumpla la promesa de la Cumbre.
2. Que se adopte el principio de “máxima prioridad para la infancia”.
3. Que para un desarrollo ambiental sostenible el nuevo orden debe afrontar los problemas de desnutrición, enfermedades prevenibles y analfabetismo.
4. Que el consenso favorable a la economía de mercado debe ir acompañado de la responsabilidad de los gobiernos en garantizar las inversiones en la población.
5. Que la ayuda internacional debe ir acompañada de la satisfacción de las necesidades mínimas humanas.
6. Que la acción internacional respecto a la deuda debe permitir una reforma económica que garantice un nivel de vida digno.
7. Que el mundo desarrollado debe iniciar una desmilitarización e incrementar la ayuda internacional y resolver los problemas globales comunes.
8. Que se rompan las cadenas de endeudamiento de África.
9. Que el nuevo orden mundial se oponga al apartheid de géneros con la misma energía empleada contra el apartheid racial.
10. Que la planificación familiar responsable es uno de los medios más eficaces y menos costosos par mejorar la calidad de vida.

Es decir, se trata de un decálogo orientado a una nueva ética que tiene en consideración los elementos más básicos para el desarrollo sostenido, además de consideraciones no discriminatorias y de ayuda internacional. En este mismo sentido, en el Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia de 1993 se insistirá en la importancia de los cambios que se están produciendo, para volver a constatar que se ha pasado de la época de la indiferencia a la época del interés por una causa común.

---

<sup>29</sup> UNICEF (1992): *Estado Mundial de la Infancia 1992*, Ginebra, UNICEF.

## La celebración de eventos internacionales

La aprobación de la Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas está suponiendo, si queremos mirar el futuro con cierto optimismo, una serie de acciones y actividades a favor de los mismos en el mundo. Conocedores de que la realidad es mucho más cruel que lo que indican las estadísticas, detrás de las cuales hay que ver no el progreso, ni la comparación entre países, ni tan siquiera la posición que ocupa uno u otro país en el ranking internacional, sino niñas y niños que carecen de lo mínimo para poder ejercer ni siquiera los derechos reconocidos en grandes tratados internacionales. No obstante, a lo largo de estos últimos quince años hemos asistido a una serie de eventos que han tenido como centro de preocupación la infancia y la educación. Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990-2000) Jomtien- Dakar (copatrocinada por el Banco Mundial, PNUD, UNESCO, UNICEF y el FNUAP) y que presentó un consenso sobre la educación básica para todos y de calidad, a la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990) y la Sesión Especial en favor de la Infancia (2005), con medidas para el acceso de la población infantil a la educación básica, aunque las evaluaciones realizadas en 1996 y en el año 2000 no alcanzaron los objetivos previstos. O, últimamente, la Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que resuelve que para el año 2015, *“los niños y niñas de todo el mundo podrán terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y que tanto niñas como niños tendrán igual acceso a todos los niveles de enseñanza”*; además del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004) o la 48ª Conferencia Internacional de Educación, celebrada en Ginebra en 2008, bajo el eje de la educación inclusiva. Todas las recomendaciones indican que todavía no se han conseguido los objetivos marcados por tantas reuniones de alto nivel y que hay que verlas como un horizonte posible para mejorar las condiciones de los niños y niñas, partiendo del derecho a la educación, que permitiría en muchos casos paliar las situaciones de desigualdad cultural y educativa.

## Las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño

Si bien hasta ahora hemos estado apuntando los avances más significativos dentro de las acciones públicas e institucionales, también tenemos que señalar que el propio Comité de los Derechos del Niño ha reflexionado sobre su propia actividad. Ya desde las primeras reuniones el Comité era consciente de

la heterogeneidad de los informes remitidos por los Estados Partes, lo cual dificultaba su análisis y complicaba la tarea del mismo de realizar observaciones. En este sentido, el Comité ha ido publicando una serie de Observaciones Generales, tanto para la implementación de dichos informes, como sobre algunos aspectos del contenido de la Convención, con el objetivo de aclarar la postura del Comité ante la ambigüedad que pudiera existir en la interpretación de dicho tratado. A lo largo de estos años se han publicado las siguientes observaciones generales:

Número	Título	Año
1	Propósitos de la educación	2001
2	El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño	2002
3	El VIH/SIDA y los derechos del niño	2003
4	La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño	2003
5	Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño	2003
6	Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen	2005
7	Realización de los derechos del niño en la primera infancia	2005
8	El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes	2006
9	Los derechos de los niños con discapacidad	2006
10	Los derechos del niño en la justicia de menores	2007
11	Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención	2009
12	El derecho del niño a ser escuchado	2009

Cada una de estas observaciones resulta muy ilustrativa para conocer no solamente la interpretación del Comité, sino las líneas generales a tener en cuenta por cada uno de los Estados Parte a la hora de elaborar su propio in-

forme. En este sentido, se aprecia la preocupación del Comité por lograr una homogeneización de la información y adecuarla a los principios generales subyacentes en la Convención. Además de estas aportaciones por parte del Comité, los miembros del mismo realizan periódicamente seminarios regionales sobre la implementación de la Convención. A los mismos acuden expertos que aportan su conocimiento para facilitar una mejor interpretación del texto y orientar la implementación del mismo. Así en 2003 tuvo lugar una reunión en Siria, en 2004 en Tailandia, en 2005 en Argentina y en 2006 en Costa Rica y en las Islas Fidji.

### **Las aportaciones en el campo teórico y académico**

Asimismo, en el campo teórico o interpretativo, y desde el punto de vista educativo, podemos señalar que el marco que estableció la Convención ha servido para la interpretación del derecho a la educación; así los dos relatores de Naciones Unidas para el derecho a la educación que ha habido (Katarina Tomaševski y Vernor Muñoz), en sus informes, hacen referencia a la CDN y han tomado la misma como referencia básica en sus trabajos. Nosotros queremos insistir más explícitamente en el planteamiento sobre el derecho a la educación sugerido por los trabajos de Katarina Tomaševski, y que han supuesto un buen acercamiento, tanto teórico como metodológico, al conocimiento y análisis de la situación de este derecho en el mundo, a través de lo que ella ha categorizado como “las 4 Aes”: Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.

A fin de exponer la complejidad de las obligaciones de los gobiernos en relación con el derecho a la educación, hemos recogido en el siguiente cuadro los aspectos relativos al derecho a la educación, tal y como cabe interpretarlo desde el artículo 13 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y posteriores interpretaciones y observaciones hechas por el propio Comité Económico y Social y otros principios que rigen el Derecho a la Educación en los tratados internacionales, como es la propia Convención. Esta ilustración sintetiza en muchos aspectos las aportaciones de Katarina Tomaševski, y al mismo le hemos añadido las consecuencias educativas y escolares que tiene, en nuestra opinión, cada una de las categorías señaladas.

## La convención de derechos de la infancia: avances y retos tras 20 años de existencia

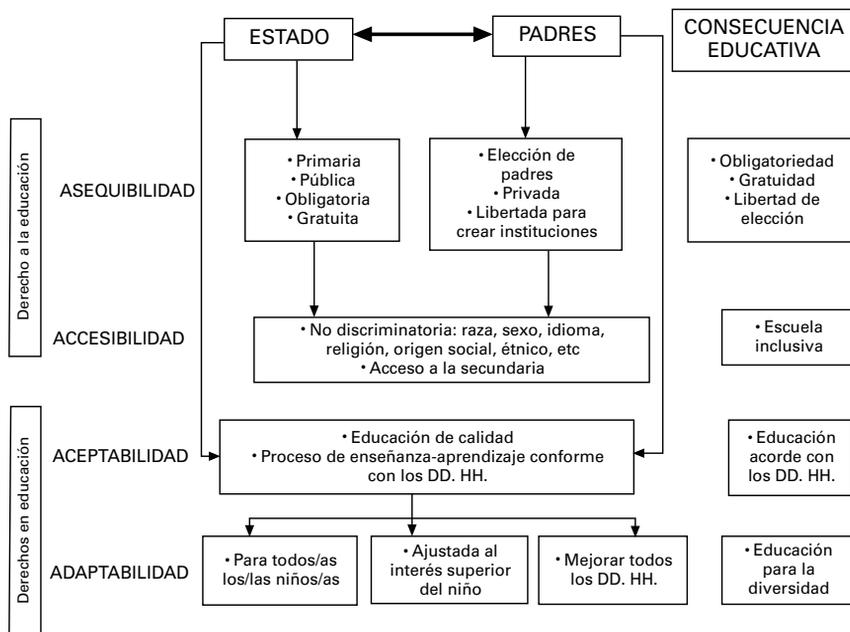


Ilustración 2: La 4 Aes de Katarina Tomaševski y sus consecuencias escolares

Hemos querido resaltar en este cuadro las obligaciones gubernamentales de los Estados, en el sentido de que éstos deben invertir en educación, en última instancia en infraestructura y mantenimiento; asegurando el acceso a las niñas, que sufren mayor discriminación; no deben permitir la discriminación ni dentro de los centros escolares, ni en el acceso, bien sea por la no asistencia, o la situación laboral. De la misma manera el Estado debe establecer y aplicar normas en educación que permitan una educación aceptable con los derechos humanos y también que se adapte a la diversidad cultural. Todo ello supone la búsqueda y establecimiento de unos indicadores que permitan constatar no sólo el reconocimiento del derecho a la educación, sino a la educación como un derecho<sup>30</sup>. La búsqueda de estos indicadores es el reto mayor que cabe esperar entre quienes se preocupan por una aplicación correcta de los derechos de la infancia.

<sup>30</sup> Tomaševski, K (2005): "El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable", en Naya, L. M<sup>a</sup> (2005) : *Op. cit.* y Henaire, J. et Truchot, V. (2003) : "Les indicateurs du droit à l'éducation : le défi d'une mise en œuvre", en CIFEDHOP : *Défis éducatifs et droits de l'homme*. Geneve, pp. 57-80.

## Retos

Si, como hemos apuntado, una de las mayores debilidades para que los resultados de la Convención puedan ser efectivos, era la falta o escasa voluntad política, además de las condiciones económicas en las que se encuentra inmerso cada Estado Parte, también el mayor reto que debe abordarse es, precisamente, esta cuestión. No obstante, y a la vista de los avances que se han producido, nos parece que el mayor reto que tienen ante sí los países para paliar las situaciones de violación de los derechos del niño es *profundizar en los avances logrados y hacerlos una realidad tangible*. Ya hemos señalado que el nivel de implementación por parte de los países a nivel legislativo, normativo e institucional resultaba satisfactorio, pero, en cambio, existe escasa voluntad para llevar a cabo acciones que, desde una visión holística, integren los derechos del niño en las políticas públicas y sociales.

Otro reto al que tiene que hacer frente es la *eliminación de las reservas* realizadas por muchos países a algunos artículos de la Convención. Es cierto que el Comité de los Derechos del Niño recomienda encarecidamente a los países que tienen alguna reserva realizada que las retiren, pero también lo es que todavía existen muchos países que las mantienen. Como todos sabemos una reserva indica que un Estado Parte no promete cumplir con una o más de una de las provisiones establecidas en el Tratado en cuestión, En principio éstas suelen hacerse con fines temporales, cuando un país no tiene capacidad inmediata de llevar a la práctica lo señalado en un artículo determinado, aunque puedan estar de acuerdo con lo que en él se recoge. Como insiste el propio Comité de los Derechos del Niño al recomendar que se eliminen todo tipo de reservas, algunas de las reservas realizadas pueden desvirtuar los objetivos de la propia Convención. En los primeros diez años de aplicación de la CDN, 69 Estados Partes han realizado alguna reserva<sup>31</sup>, siendo únicamente 26

---

<sup>31</sup> El artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define la “reserva” como “una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. La Convención de Viena dispone que los Estados podrán, en el momento de la ratificación de un tratado o de la adhesión a un tratado, formular una reserva, a menos que ésta sea “incompatible con el objeto y el fin del tratado” (art. 19). Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23.

los artículos, de los 54, los que no tienen ninguna reserva<sup>32</sup>. Como veremos posteriormente, en algunos casos, éstas pueden llegar a desvirtuar la propia Convención.

En este sentido, cabría diferenciar dos grupos de países en función de las reservas hechas al documento, bien en el momento de la firma o de la ratificación. Por una parte, estarían los Estados regidos por la ley coránica y por otra los países desarrollados. La mayoría de los Estados islámicos las realizan a los artículos 2º, relativo a la no discriminación; al 14º, sobre respeto al derecho del niño sobre libertad de pensamiento, conciencia y religión; y al 20º y 21º, sobre protección de los niños privados de su medio familiar y la adopción. El argumento que subyace detrás de estas objeciones se refiere a que siendo el Islam la religión del Estado no tiene cabida la libertad de religión, ni tampoco la adopción, que no está reconocida en esos países. En muchos casos, la objeción presentada es muy amplia: “reserva a todas las disposiciones de la Convención que sean incompatibles con las normas de la ley coránica, o con el derecho islámico”, o como argumenta Kuwait: “la ley coránica es la principal fuente de derecho, prohíbe estrictamente abandonar la religión islámica y por consiguiente no aprueba la adopción”. Estas reservas, según entienden algunos Estados europeos, pueden hacer peligrar la entrada en vigor y desvirtuar la Convención. Por otra parte, otros Estados más desarrollados deplorarán el mantenimiento de la edad de 15 años para poder ser reclutados en casos de conflictos armados (Andorra, Argentina, España, Colombia, Países Bajos, Suiza, Uruguay) y sobre todo los países europeos interpretan los aspectos relacionados con la familia en un sentido amplio, a fin de incluir en ella también las familias monoparentales, o padres que no estén casados, o la planificación familiar (Alemania, Argentina, China –Hong Kong–, Reino Unido, Estado del Vaticano) o cuestiones de tutela, la reunificación familiar o el acceso a la nacionalidad.

---

<sup>32</sup> Hay que señalar que la Convención guarda silencio sobre el efecto legal que puedan tener esas reservas, cuando “podría haber indicado de forma expresa a qué disposiciones de la CDN pueden las partes formular reservas sin que ello suponga un atentado contra su objeto y fin (o al contrario haber indicado los prefectos sobre los que las reservas serían inadmisibles). En otras palabras, el Comité debería haber expresado cual es el ‘núcleo duro de la Convención’ si es que considera que lo hay” en Trinidad, P. (2003): “El ‘Talón de Aquiles’ de la Convención de los Derechos del Niño: una aproximación a las Declaraciones y Reservas formuladas por los Estados Partes”, en Soroeta, J. (ed.): *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián* Vol. 4. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 387-412, p. 412.

Por otra parte, tenemos que señalar que la Convención de 1989 es más vinculante que los otros dos tratados del Siglo XX y crea el *Comité de los Derechos del Niño* que, aunque criticado, cumple una serie de funciones muy adecuadas para ver su evolución y puesta en práctica. El Comité de los Derechos del Niño, con sede en Ginebra, tiene poca fuerza efectiva pues sus recomendaciones tienen poca fuerza vinculante para los Estados. No obstante, existe la obligación de informar periódicamente, sobre la implementación de la Convención, a dicho Comité, formado por 18 miembros expertos en derechos del niño. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité un informe inicial, dos años después de la adhesión a la misma y, posteriormente, informes periódicos cada cinco años. El trabajo del Comité es complejo, pues debe examinar los informes de los Estados Partes sobre el desarrollo de los Derechos del Niño, así como los relativos a los protocolos facultativos y los informes alternativos de las diferentes Organizaciones No Gubernamentales y, posteriormente, realizar una serie de observaciones generales a lo planteado en la sesión pública. Sus reuniones se realizan en Ginebra, tres veces al año, y los miembros del Comité, además del trabajo señalado, realizan sesiones técnicas internas previas a cada sesión que suelen tener como resultado final la publicación de "Observaciones Generales" sobre la aplicación de determinados artículos de la CDN. En momentos puntuales, y dada la acumulación de trabajo del Comité, se han realizado sesiones paralelas para poder analizar el gran número de informes presentados. Los miembros del Comité<sup>33</sup> ejercen sus funciones a título personal, es decir, no representan ni al gobierno de su país, ni a ningún otro tipo de organización. En las sesiones públicas se intenta establecer con los Estados Partes un diálogo constructivo, con el fin de alentar su cooperación en la aplicación de la CDN.

A la vista de que el Comité no puede examinar denuncias de particulares, como sí se puede realizar ante otros Comités de Derechos Humanos, en estos momentos se está discutiendo la posibilidad de redactar otro protocolo facultativo para la implementación de un mecanismo de denuncia en la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que permitiría a particulares o grupos presentar una denuncia ante el Comité respecto a una presunta violación de derechos por un Estado Parte de la Convención, siempre y cuando tal Estado

---

<sup>33</sup> Para ampliar la información sobre el Comité puede consultarse Ravetllat, I (2006): "El Comité de los Derechos del Niño", *La Ley*, año XXVII, número 6601, de 29 de noviembre o Ravetllat, I. (2006): "El Comité de los Derechos del Niño", en Vilagrasa, C. y Ravetllat, I.: *El desarrollo de la Convención sobre los Derechos del Niño en España*. Barcelona, Bosch, pp. 47-61.

haya reconocido previamente la competencia del Comité para examinar estas denuncias. El pasado 12 de junio de 2009 el Consejo de Derechos Humanos, por resolución A/HRC/11/L.3, decidió establecer un Grupo de Trabajo abierto del Consejo de Derechos Humanos para estudiar la posibilidad de elaborar un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al establecimiento de un procedimiento de presentación de comunicaciones complementario al procedimiento de presentación de informes de la Convención que debe presentar un informe al Consejo de Derechos Humanos sobre los progresos realizados a este respecto para que lo examine en su 13º período de sesiones, en marzo de 2010. Por lo que, en un futuro próximo, suponemos que veremos importantes cambios al respecto. De ser así, sería un gran logro para la efectividad de los Derechos del Niño; por lo tanto se trata de uno de los retos próximos que puede significar fortalecer a la propia Convención.

Pero sin duda, y ya que estamos hablando desde el campo de la educación, nos parece relevante que el Comité haya insistido casi permanentemente sobre la necesidad de que los profesionales que están más en contacto con los niños y niñas, tengan conocimiento de los derechos recogidos en la Convención. La realidad es que la mayoría de países no tiene en cuenta esta recomendación, con lo cual, nos encontramos con situaciones alarmantes en relación con el conocimiento de estos derechos. Por lo tanto, y dentro del ámbito educativo se hace necesario, siguiendo dichas recomendaciones, que se introduzca en el currículum escolar la Educación en Derechos Humanos<sup>34</sup>. En este sentido, las recomendaciones que hace el Comité afectan tanto a los países de la UE, sobre los cuales se insiste más en la recomendación, como al resto. También aconseja a la Santa Sede que la enseñanza de los Derechos Humanos sea objeto del currículum escolar en las escuelas católicas del mundo. De todo cuanto estamos planteando se deriva una línea de trabajo, que incide en la enseñanza de los derechos humanos, o la educación para la paz, que está consiguiendo un determinado desarrollo no sólo entre las Organizaciones No Gubernamentales, sino también dentro del propio sistema escolar. En este sentido, tenemos que recordar el informe realizado por Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en las carreras de magisterio, pedagogía, educación social y psicopedagogía en las universidades españolas, donde se concluía en un suspenso tanto para el profesorado, el alumnado como para los planes de estudio y donde se indagaba sobre el

---

<sup>34</sup> El Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José de Costa Rica realiza periódicamente estudios sobre la situación de la educación en derechos humanos en Iberoamérica.

grado de conocimiento y presencia de la enseñanza de los derechos humanos en dichas carreras<sup>35</sup>. Esta situación parece estar en vías de solución ya que, en la elaboración de los nuevos planes de estudio, la presencia de los Derechos Humanos va a ser uno de los elementos importantes en la formación no sólo de educadores sino de todos los titulados universitarios. Asimismo, la inclusión de la asignatura Educación para la Ciudadanía en el currículum escolar es un paso adelante en el conocimiento, y como consecuencia, en el disfrute de los derechos de los niños.

Finalmente, queremos concluir este texto con una frase de Katarina Tomaševski<sup>36</sup>, que resume, en parte, la base del trabajo en Derechos Humanos: “El derecho a la educación opera como multiplicador. Cuando se garantiza, mejora todos los otros derechos humanos; cuando se niega, anula el disfrute de la mayoría, si no de todos”.

---

<sup>35</sup> Sección Española de Amnistía Internacional (2003). *Educación en Derechos Humanos: asignatura suspensa. Informe sobre la formación en las Escuelas de Magisterio y Facultades de Pedagogía y Ciencias de la Educación para la Educación en materia de Derechos Humanos*. Madrid: Amnistía Internacional y López, P.: “Educación en Derechos Humanos: suspenso” en Naya, L. M<sup>a</sup> (2005): *Op. Cit.*

<sup>36</sup> Tomaševski, K, (2004): *El asalto a la educación*. Barcelona, Intermon Oxfam, p. 13.

ararteko

## EL TRABAJO DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

**CRISTINA OJANGUREN OTAZUA**  
*Agintzari S. Coop. de Iniciativa Social.*  
*Vitoria-Gasteiz*

Agintzari S. Coop. de Iniciativa Social es una entidad de utilidad pública y sin ánimo de lucro que desarrolla su actividad social en materia de infancia, juventud, mujer y familia desde hace más de 30 años. Inicialmente como colectivo, luego como asociación y desde hace 18 años como cooperativa.

Actualmente su actividad se estructura en tres líneas de servicios:

- Línea de Servicios Sociales Municipales (Intervención Comunitaria).
- Línea de Acogimiento y Adopción.
- Línea de Intervención en Violencia y Conflictos Relacionales.

Atendiendo a la temática de este curso, **Los sistemas de protección a la infancia y sus retos**, nuestra presencia en el programa es **agradable**, en cuanto al reconocimiento que supone, **e ineludible**, por lo que debemos de difusión y comunicación a nuestro trabajo en materia de infancia y adolescencia en el ámbito local y su ubicación en el espacio de protección infantil.

El contenido que traemos a esta mesa redonda comprende **una reflexión** desde nuestra realidad y contexto, pero debe tenerse en cuenta que puede no ser compartida por otros y otras agentes que intervienen en el mismo campo.

Nuestra **experiencia** parte tanto del recorrido histórico como del desempeño actual en 36 servicios de atención socioeducativa y/o psicosocial, adscritos a los servicios sociales municipales y que atienden en su conjunto realidades municipales diversas de **Bizkaia**. Estos programas de atención a infancia, adolescencia y familia tienen un alto potencial de actuación, tanto por su carácter territorializado y ubicación en los municipios y mancomunidades como por su adscripción a los servicios sociales de base. Ello garantiza la cercanía del recurso a toda la población, y una centralización y garantía pública de la atención.

Las modalidades principales de estos programas y la intervención básica que comprenden se recogen en el siguiente cuadro:

Programas	Intervención
Atención socioeducativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración de situaciones familiares y de niños, niñas y adolescentes.</li> <li>• Intervención personalizada con familias.</li> <li>• Intervención personalizada con personas menores de edad.</li> <li>• Programas grupales con niños, niñas o adolescentes.</li> <li>• Programas grupales con madres, padres y otras personas adultas.</li> <li>• Acciones de intervención comunitaria de extensión más general.</li> </ul>
Atención psicosocial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración psicosocial.</li> <li>• Atención psicosocial personalizada a menores, personas adultas y al grupo familiar.</li> </ul>
Atención psicosocioeducativa	Incluyen las anteriores y combinaciones de ambas.

A la hora de describir o delimitar en qué consiste este trabajo local, no contamos con un programa marco establecido. Entre los años 1997 y 2000, la Diputación Foral de Bizkaia mantuvo un convenio con los municipios, que reguló inicialmente los servicios existentes bajo la denominación de Plan de Intervención Socioeducativa (PISE)<sup>37</sup>. Posteriormente el reparto competencial determinó que los municipios adaptarán con autonomía los contenidos de estos servicios a las necesidades locales, dando lugar a la diversidad actual.

En concordancia con este itinerario, se mantiene con cierto consenso que el objeto principal de la mayoría de estos servicios es la atención a personas menores de edad y sus familias en situación de riesgo. Este concepto de riesgo, que aparece regulado por ley orgánica en 1996 y atribuye la competencia de actuación a los servicios sociales, estuvo y está poco definido, aglutinando en la práctica situaciones de dificultad personal, familiar y social, en las que el niño, la niña o adolescente está sufriendo un daño o perjuicio.

La caracterización de la problemática social atendida desde lo local, se realiza también por diferenciación de la atención especializada, o señalada como más

<sup>37</sup> Decreto Foral 124/96, de 17 de diciembre, del Plan de Intervención Socioeducativa con Infancia, Juventud y Familia.

grave y que en nuestra comunidad autónoma es de atención foral. Así, se determina la existencia de riesgo cuando existe un perjuicio para la persona menor de edad pero éste no es suficiente para separarla de su familia.

Estos aspectos de concepto llevan a situar a la intervención social local como preventiva, como si su razón de ser fuera evitar situaciones de mayor daño o complejidad. Creemos que este aspecto ha llevado a una escasa comprensión de la actuación local en materia de infancia, ya que ésta ha desarrollado y mantenido un objeto propio, que es el cuidado y apoyo de la infancia y la adolescencia, mucho más global e integral, que lo que la Administración competente en protección a la infancia le ha adjudicado históricamente.

Este cuidado y este apoyo se desarrollan en el propio espacio social, escolar y familiar, e inciden de manera directa y automática en su bienestar, incluso antes de que cualquier profesional mire y focalice su intervención en una familia concreta o en el niño o la niña. Promueve espacios de crecimiento y desarrollo, activa los recursos comunitarios y sociales, crea redes de atención y protección y sensibiliza a la ciudadanía.

Este cuidado y apoyo no filtra la realidad del niño o la niña, que siempre es compleja, por la acción negativa que se infringe contra él o ella, sino que la contempla desde la atención a sus necesidades y a la marcha global de su desarrollo. Desde esta perspectiva, también centra su interés en la recuperación y superación del daño, y no sólo en su diagnóstico. Es una actuación dirigida al bienestar y desarrollo global.

Ese cuidado y apoyo comprende la intersección entre el bienestar familiar y el bienestar infantil, y trabaja de manera conjunta o complementaria si es necesario a la familia. También se encuentra con situaciones de una atención familiar no adecuada, pero su perspectiva es amplia, puede llegar a ver los efectos del daño en el niño o la niña con una perspectiva longitudinal, conocer más su impacto en estadios posteriores, identificar elementos compensadores, paliativos o protectores en su entorno, etc.

Consideramos que la actuación en lo local comprende mejor que ninguna otra instancia, los ajustes y desajustes, oportunidades y amenazas que se conjugan para dar a un niño o una niña un camino de oportunidades de desarrollo pleno, o al contrario, situar desde su nacimiento un camino

de obstáculos y limitaciones. A menudo las situaciones de desprotección familiar interactúan con situaciones de desprotección social, que implican no sólo a la realidad infantil sino a sus familias y a su entorno más cercano.

Una vez considerado el objeto de intervención, la población atendida es otro aspecto que ayuda a entender la actuación local. El primer dato característico es que en estos servicios un 60% de las personas atendidas son adultas, y que la intervención se dirige a apoyarlas en sus dificultades. Cuando nos paramos a delimitar y comprender las dificultades de los niños, niñas y adolescentes atendidas, en su mayoría están asociadas a situaciones familiares de cierta evolución y con resolución o respuestas deficientes en el pasado. Encontramos grupos básicos de atención en:

- Situaciones de conflictividad familiar de carácter relacional asociadas a ciclos vitales (adolescencia, separación, duelos, etc.).
- Dificultades en la competencia parental y desempeño eficaz en el cuidado y educación de hijos e hijas.
- Dificultades en la socialización: desempeño social, aislamiento, marginación, conflictividad.
- Dificultades asociadas a salud mental, discapacidad, etc.
- Conflictos afectivo-sociales en personas menores de edad, en contextos familiares, escolares y sociales.

Estos niños, niñas y adolescentes, sufren situaciones y dificultades, no tan llamativas o que no levantan la alerta inmediata, pero su impacto a veces es determinante para abordar procesos de maduración adecuados. A menudo los comportamientos disruptivos o las dificultades de adaptación aparecen en la adolescencia pero las faltas son anteriores. Las situaciones que destacan en estos niños, niñas y adolescentes son normalmente el fracaso escolar, malestar emocional, relaciones conflictivas con iguales, aislamiento, escasa competencia relacional y social, conflictos con padres, madres y otros familiares, infracciones, etc. Normalmente estas situaciones son sintomáticas de la situación familiar y social actual o son consecuencia de la inadecuada solución o respuesta de etapas evolutivas anteriores.

El trabajo de atención a la infancia y a la adolescencia en el ámbito local es una intervención que por supuesto procura protección, y que lógicamente procura la prevención de problemáticas mayores, pero ante todo es una intervención que atiende a las situaciones concretas de necesidades infantiles y familiares y procura contextos de buen trato y atención a la infancia.

Por último, presentamos algunos retos y demandas concretas identificadas para el futuro de esta intervención socioeducativa y psicosocial con infancia, adolescencia y familia desarrollada desde el ámbito local:

1. Una **integración** mayor que la actual de **la atención a la infancia y la adolescencia en los servicios sociales**. Las personas menores de edad no son visibles en la demanda social, siempre realizada mediante la interlocución de las adultas. Su situación de especial vulnerabilidad no siempre es tenida en cuenta en la valoración de la unidad convivencial, ni se rastrea si las necesidades son consideradas, comprendidas, confrontadas o excluidas de las necesidades de las personas adultas. Asimismo, las demandas que se derivan de los servicios sociales de base hacia las madres y padres con hijos e hijas, no tienen en cuenta a menudo los impactos familiares.
2. La **normalización de** los servicios sociales **de ayuda a la familia e infancia**. Que la sociedad conozca y tenga referencias y modelos de intervenciones de ayuda y apoyo a niños, niñas y adolescentes, y a las personas adultas encargadas de su cuidado y que se conozcan los recursos disponibles para ello. Igual que se conocen los recursos educativos y sanitarios, la ciudadanía debería disponer de información sobre los Servicios Sociales dirigidos a la infancia, adolescencia y familia.
3. Es necesaria una **corresponsabilidad social** de las familias, la escuela, los servicios sociales, los servicios de salud, los servicios culturales y la ciudadanía en general para la **atención** a las necesidades físicas, afectivo-emocionales y sociales de los niños, niñas y adolescentes. Esta responsabilidad tiene que hacerse evidente en la **calidad de la atención propia** de cada sistema, así como en el compromiso y colaboración en la **identificación de niños y niñas en dificultad**, en la **derivación** a recursos apropiados y en la **demand**a de atención.

4. El desarrollo y puesta en marcha de **recursos** para que la actuación local sea más eficaz y ofrezca mejores respuestas **en situaciones de déficits familiares importantes**. Pueden situarse entre ellos los programas de complementación familiar, centros de día, servicio de ayuda a domicilio, etc.
5. El desarrollo metodológico continuo y la mejora continua en los procesos para una atención eficaz y eficiente, y satisfactoria para las personas usuarias.
6. **El avance y desarrollo de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales**, en la articulación de un Sistema Vasco de Servicios Sociales de calidad, para que integre y potencie esta actividad.

ararteko

# CENTROS DE ACOGIDA PARA MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

**PABLO AMEZAGA**

*Asociación para la inserción sociolaboral  
Elkartea Landalan. Zornotza*

Intentaré de forma breve explicar cual es la situación actual (julio de 2009) del Centro de Primera Acogida de Menores Extranjeros (MENAS) de Zornotza. Y para ello es importante que hagamos:

## **1.- UN BREVE PASEO POR LA HISTORIA DEL CENTRO**

En septiembre de 2005, la Diputación Foral de Bizkaia se planteó la necesidad de abrir un centro de emergencia que aliviase la situación de saturación que vivía por aquella época el Centro de Primera Acogida de MENAS de Loiu.

Con este objetivo y congeniando con la Asociación Landalan, se abre en el municipio de Berriz un Centro de Emergencia.

Desde este momento se puede hablar de 4 etapas importantes:

### *1.- Inicio del proyecto en octubre de 2005*

Como ya he dicho, en esta fecha se abre un Centro de Emergencia en el Municipio de Berriz con capacidad para 30 personas. El objetivo fundamental es descongestionar el Centro de Primera Acogida de MENAS de Loiu y ver la posibilidad de modificar los flujos de llegada. La idea es pasar en este municipio unos tres meses mientras se prepara la ubicación definitiva del centro.

El proyecto educativo que se comienza a aplicar es muy básico, existiendo además pocas posibilidades de formación para los chicos que llegan con más de 16 años (los menores de esta edad tienen asegurada su escolarización).

### *2.- De Centro de Emergencia a Centro de Primera Acogida*

Durante estos primeros meses, el Servicio de Infancia de la Diputación Foral de Bizkaia decide reconvertir este Centro de Emergencia en el Centro de Primera Acogida, pasando Loiu a ser un Centro Residencial para estos menores. Desde este momento todo menor extranjero no acompañado que llega a Bizkaia es ingresado directamente en nuestro centro. Esto provoca que la capacidad inicial de 30 plazas comience a ser superada.

### *3.- Traslado a Zornotza el 7 de febrero de 2006*

El Centro de Acogida se traslada del municipio de Berriz al de Zornotza de forma definitiva. Esta nueva ubicación consta de 50 plazas, pero que

ya están superadas el mismo día del traslado. Además nos encontramos con otras dificultades:

- Rechazo vecinal.
- Imposibilidad de dar formación a los mayores de 16 años (están cerrados los plazos de matrícula en diciembre).
- Dificultad en el equipo para asumir que no hay soluciones rápidas.

No obstante, aunque la situación es difícil, existe una serie de factores que a medio plazo serán fundamentales para la buena marcha del Centro:

- Apoyo incondicional del Ayuntamiento de Zornotza y de la Técnico de Acción Social.
- Coordinación estrecha e intensa con el Servicio de Infancia de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Revisión profunda del Proyecto Educativo del Centro.
- Primeros contactos con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para lanzar una propuesta de creación de un CIP propio en el mismo Centro.

#### *4.- Octubre de 2006*

La interacción de estos factores hace posible que en octubre de 2006 comience una etapa caracterizada por un trabajo educativo más intenso y personalizado y la práctica desaparición de los conflictos tanto dentro como fuera del Centro.

Las claves de esta situación serían:

- Comienzo de los CIPs en el propio Centro.
- Posibilidad de cubrir de forma rápida una de las expectativas de los menores.
- Programa Formativo del Centro claro y asumido.
- Diseño de Proyectos Educativos Individuales.
- Diseño de Proyectos formativos.
- Desaparición de los conflictos vecinales.
- Apertura de otros centros en la Red.
- Un equipo de Educadores/as que se va estabilizando.

Esto va a permitir desarrollar una intervención educativa que ha ido ganando poco a poco en calidad.

## 2.- SITUACIÓN ACTUAL

Cinco son los pilares básicos en los que se asienta la intervención educativa que se realiza en el centro:

### 1.- *Un Proyecto Educativo Individual*

A cada menor que llega al Centro se le asigna un/a tutor/a que trabajará directamente con él en las siguientes áreas:

- Área de Autonomía Personal y Responsabilidad.
- Área Personal.
- Área de Salud e Higiene.
- Área Escolar y Prelaboral.
- Área Social.

Cada tutor/a realiza un informe mensual de seguimiento y un informe de valoración final cuando el menor abandona el Centro hacia otros recursos de la Red.

### 2.- *Un Proyecto Formativo Individual*

Desde el día siguiente al ingreso del menor en el Centro, este comienza a realizar su formación laboral dentro de los cursos que imparte el propio Centro. Si bien en un principio el modelo de formación era el de un Centro de Iniciación Profesional, a partir de este año y en coordinación con el Departamento de Empleo del Gobierno Vasco, se están desarrollando tres talleres dentro del modelo de Lanbide:

- Electricidad
- Albañilería
- Jardinería

Además se ha puesto en marcha un aula de Informática y un aula de temas Sociolaborales.

Por otro lado, para los menores que llegan en edad escolar obligatoria (menores de 16 años), se ha acondicionado un aula de secundaria, dependiente del IES Orobiogoitia y con profesorado enviado por la Delegación de Educación del Gobierno Vasco.

### 3.- *Unas Normas de Convivencia claras*

Se han marcado unas normas de convivencia que, asumidas por los menores, permiten una buena marcha del proyecto. A destacar:

- Responsabilidad en todas las tareas del hogar.
- Horarios claros.
- Normas de convivencia asumidas.
- Equilibrio entre Derechos y Deberes.
- Semana de trabajo = Fin de semana de descanso.

### 4.- *Coordinación con todos los recursos*

Para el éxito de la intervención es indispensable que todos los recursos que trabajan con estos menores estemos coordinados estrechamente. Esta coordinación se realiza en mayor medida con:

- Servicio de Infancia (UAR).
- Fiscalía.
- Ararteko.
- Delegación de Educación del Gobierno Vasco.
- Departamento de Empleo del Gobierno Vasco.
- Osakidetza.
- Acción Social del Ayuntamiento de Zornotza.
- Centros de Menores de la Diputación Foral de Bizkaia.
- IES Orobiogoitia.
- Servicio de Emergencia del Ayuntamiento de Bilbao.

### 5.- *El Equipo de Educadores/as*

Todo esto se hace posible por la actuación de un Equipo de Educadores/as:

- Motivado.
- Competente (tanto en lo educativo, como en la formación laboral).

- Implicado.
- Heterogéneo (Hombres-mujeres, Nacionales-de países de origen de los menores).
- Con experiencia vital.

Otro factor importante es que en estos momentos el 75% de los educadores/as del equipo lleva más de 3 años en el proyecto.

El equipo está compuesto por los siguientes perfiles:

- Director Pedagógico del Programa.
- Subdirector del Centro.
- Coordinador de Formación.
- Coordinadora Sociosanitaria.
- Coordinador de Instalaciones y Servicios.
- Profesores: De taller y de Sociolaborales.
- Tutores/as.

### 3.- FUTURAS ACCIONES

Además de lo expuesto hasta ahora, cabe destacar el hecho de que en breve se firmará un Convenio con Osakidetza, para la realización de un Protocolo Sanitario que permita que todos los menores que llegan a Bizkaia puedan estar bien atendidos y en condiciones saludables.

Por otro lado, durante este verano también comenzaremos un proyecto estable de Ocio y Tiempo Libre que ayude en la socialización óptima de estos menores.

Por último, señalar que desde la intervención que se realiza en el Centro de Zornotza, nos planteamos 3 conceptos claves para el trabajo:

- 1.- El perfil del Centro:** Somos conscientes de que en estos momentos el Centro tiene un perfil muy definido, en el que lo educativo y lo formativo cobran relevancia día a día. Y este perfil es lo primero que se encuentran los menores al llegar. Asumir este perfil, este estilo de trabajo, va a posibilitarles un futuro con más oportunidades.

- 2.- Proceso:** Entendemos la educación como un proceso que no debe frenarse ni por situaciones puntuales del Centro, ni por posibles traslados de los menores a otras unidades. Es necesario que toda la red de infancia esté coordinada y que cada parte juguemos el papel educativo para el que estamos diseñados.
- 3.- Tensión Educativa:** Para la realización del proyecto y debido a las características de cualquier Centro de Primera Acogida es necesario que el equipo esté siempre atento, analizando las diferentes situaciones y formulando las posibles soluciones.

ararteko

**CENTROS DE ACOGIDA PARA ADOLESCENTES CON  
CONSUMOS PROBLEMÁTICOS DE DROGAS**

**UNAI CELESTINO**  
*Asociación Dianova. Irun*

El centro de Azpilikueta es un antiguo caserío que dispone de un amplio terreno en una zona residencial de Irún. Combina de esta manera todas las ventajas de las que puede disfrutar un centro de inserción social: proximidad a todos los servicios administrativos, formativos y de ocio, a la par de un espacio natural donde organizar actividades ocupacionales y deportivas al aire libre.

Los adolescentes realizan en Azpilikueta un programa de aprendizajes personales y sociales asociados a hábitos saludables con el fin de potenciar su madurez, su adaptación y lograr una autonomía responsable en aras a una integración socio profesional positiva.

Una vez desvinculado del centro, el joven cuenta con un programa de seguimiento post-residencial a través del cual se le presta el apoyo técnico y emocional que requiere la etapa de emancipación o retorno a la familia.

En el programa que realizamos en el centro para adolescentes con problemas de conducta, distinguimos varias fases en el proceso evolutivo de los mismos: acogida, proceso de integración social individualizada, preparación para la emancipación o retorno familiar y seguimiento post-residencial. Estas fases son necesarias en aras de una buena vinculación tanto con el equipo interdisciplinar como con el resto de usuarios.

La intervención educativo-terapéutica reposa en una metodología integral que favorece el proceso evolutivo del adolescente: confianza, individualización, participación, interculturalidad, dinamismo y motivación sustentan la intervención educativa y la terapéutica que se retroalimentan favoreciendo la construcción de una identidad positiva por parte del joven, al aprovechar sus fortalezas para el proceso evolutivo.

El programa acompaña al adolescente en el refuerzo de hábitos y aprendizajes personales y sociales y en su puesta en práctica en su fase de preparación para la plena autonomía. Reposa en unos principios metodológicos que favorecen el desarrollo del joven y la asunción de la toma de decisiones asociadas a una madurez responsable. El abordaje integral de cada caso sustenta la intervención educativa y la terapéutica.

Herramientas y actuaciones se suman en tiempo y espacio para multiplicar su intensidad en cada una de las áreas de intervención: consumo de drogas, desarrollo personal y sociorrelacional, educación-formación, familiar, gestión, ocio y tiempo libre e integración socio-profesional.

ararteko

## EL ACOGIMIENTO FAMILIAR

**PATRICIA PEREIRO**

*Asociación Besarka. Vitoria-Gasteiz*



**Agradecer** a la organización la invitación a Besarka a participar en la mesa redonda del curso de verano. Durante toda la mañana se ha estado hablando de protección a la infancia y los diferentes recursos y sectores que para ello existen. El acogimiento familiar es uno más de ellos.

Ya que no ha sido posible, como estaba previsto, que una familia acogedora esté aquí hoy vamos a intentar trasladaros la visión del acogimiento familiar desde su punto de vista, cómo viven el acogimiento, cómo se sienten y cómo forman parte de los sistemas de protección de menores.

El 21 de febrero de 1997 se constituyó la **Asociación Besarka** (Asociación pro acogimiento de menores de Álava), por iniciativa de un grupo de familias y personas con menores acogidos de Álava.

Besarka surgió ante la necesidad de las familias de colaborar para dar respuesta a las situaciones que genera el acogimiento, entendiendo que aunque positiva es insuficiente la atención que reciben de las instituciones y que la organización en torno al apoyo y la autoayuda son imprescindibles.

Las familias acogedoras forman parte de estos servicios, ya que un niño o niña que ha sido valorado en situación de desamparo vive en su casa todos los días.

El acogimiento familiar supone una **prolongación del servicio de protección** a la infancia. Un recurso dentro de los sistemas de protección para aquellos niños y adolescentes que por diversas circunstancias no pueden vivir con su familia. Implica buscar una familia a un niño o niña que la necesita, no al contrario.

El **Código Civil, en su artículo 173**, define el acogimiento familiar “como el que produce la plena participación del menor en la vida de la familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral”.

En el marco del acogimiento familiar la familia acogedora asume una función de colaboración con la Administración en el ejercicio de sus funciones de protección.

Es un proceso mediante el cual se produce la **integración del/la niño/a en la vida de una familia que no es la suya**. Este proceso consiste en

facilitar un ambiente familiar adecuado a niños/as que no pueden temporalmente disfrutarlo en sus propias familias y supone para quien acoge: velar por el/la niño/a, alimentarlo/a y educarlo/a como si fuera hijo/a propio/a (asumir la guarda).

El acogimiento familiar no preadoptivo reviste las **modalidades** de simple (carácter transitorio) y permanente en cuanto al tiempo en el que se prevé la vuelta a la familia de origen. Hay también fórmulas alternativas, que se recogen en los acogimientos de urgencia y acogimientos de respiro o apoyo.

El acogimiento familiar puede darse en **familia** acogedora extensa, cuando los o las menores están en acogida por algún miembro de su propia familia (abuelos, tíos...); o en familia ajena, cuando el acogimiento se da en una familia que no tiene relación de parentesco con los o las menores en acogida.

Según su **naturaleza** el acogimiento puede ser administrativo, cuando los padres o tutores no están privados de la patria potestad y no se oponen al acogimiento familiar; o judicial, cuando los padres o tutores se oponen y el acogimiento tiene que ser formalizado por el juez.

Los **objetivos** del acogimiento familiar ofrecen a los o las menores que temporalmente no pueden vivir con su familia la posibilidad de desarrollarse en un núcleo familiar y garantiza el mantenimiento del vínculo afectivo y contacto con su propia familia de origen.

La Administración debe garantizar los recursos necesarios que ayuden a la familia de origen a superar sus dificultades durante el acogimiento familiar y su recuperación como familia, que faciliten la vuelta del niño o niña una vez que se hayan superado las dificultades que impedían su permanencia en ella.

Hay que resaltar que es fundamental que el acogimiento familiar se realice cuanto antes; cuanto más pequeño sea el niño más posibilidades de éxito tiene el acogimiento familiar.

Son muchas las dificultades que presenta un niño cuando ha vivido una situación de maltrato grave, tanto a nivel emocional, conductual, etc., por lo que es importante que la familia acogedora sepa con qué se va a encontrar.

### **Ventajas del acogimiento familiar**

Aunque los centros de acogida se esfuerzan y trabajan de manera adecuada con los menores, no podemos olvidar que la familia es el medio natural de un/a niño/a.

Los menores declarados en desamparo por una situación de desprotección familiar han vivido situaciones vitales que marcan su vida y que se han visto reflejadas en carencias de diferentes tipos, aunque las más importantes para el menor sean las carencias afectivas, dentro de su entorno familiar.

Estas carencias se ven rápidamente cubiertas por la familia de acogida, dentro de un entorno familiar que ha sido valorado por la institución y declarado como apto.

Una vez que el menor llega a su nuevo hogar de acogida tiene unas figuras de referencia estables y unos criterios educativos homogéneos.

Esta estabilidad hace que la mejoría del menor se vea reflejada en una mejora de la salud, de su nivel escolar y académico, su comportamiento, y adquieren nuevos hábitos y corrigen conductas por modelaje.

La permanencia de los menores en familias de acogida es mucho más económica que gestionar centros de menores, lo que las convierte en un beneficio social. Bien es cierto que hay más menores que necesitan este tipo de recurso que familias de acogida.

El acogimiento familiar fomenta el derecho que tiene todo niño o niña de crecer en una familia que cubra sus necesidades físicas, psíquicas y emocionales.

La Administración se escuda en proclamar que no hay suficientes familias de acogida pero desde las familias acogedoras la visión es muy diferente, ya que creen que lo que no es suficientemente buena es la difusión del recurso y la metodología que desarrolla la institución. Estos dos factores principales hacen que las familias que se interesan por el acogimiento tengan tal desconocimiento de cómo funciona el acogimiento familiar que optan por desistir en su empeño.

## **Dificultades del acogimiento familiar**

La mayor dificultad con la que las familias de acogida se encuentran es el conflicto de lealtades que presenta el menor entre la familia de origen y la familia acogedora, sobre todo al principio del acogimiento.

Esta dificultad debería de ser resuelta mediante la ayuda de los profesionales pertinentes, en un espacio de tiempo no excesivamente largo.

Otra dificultad con la que nos encontramos es que muchos acogimientos son permanentes y no tienen expectativas de vuelta. De todos modos, se hacen visitas semanales a las familias de origen; lo que hace nacer en los menores unas expectativas de vuelta a la familia de origen que, en muchos casos, nunca se van a cumplir ya que nadie les aclara cuándo y cómo se va a dar ya que la propia Administración desconoce este dato.

Por su parte, en la familia de origen surge el miedo a perder a sus hijos pero con el tiempo suele desaparecer cuando ven a sus hijos bien cuidados y atendidos.

Hay casos en los que la familia de origen no acepta este recurso, lo que supone un mayor conflicto en el menor y no favorece su estabilidad.

Las familias de Besarka tienen la creencia firme de que hay que trabajar exhaustivamente con las familias de origen puesto que el fin mismo del acogimiento es el retorno a la familia biológica. En los casos en los que las familias biológicas o de origen se negasen a ello, se debería descartar la opción de la vuelta a dicha familia ya que no se tiene la garantía de bienestar del menor.

Por su parte, la familia de acogida se encuentra con muchas dificultades durante esta experiencia.

Las características que presenta el menor en el momento de su llegada a la nueva casa, su adaptación, sus características personales, etc., pueden ser dificultades con las que se puede encontrar la familia de acogida en un primer momento pero, curiosamente, la mayor dificultad con la que se encuentra es la propia Administración.

Las familias de acogida, en muchos casos, se tienen que enfrentar a diferentes tipos de dificultades con la Administración. Funcionarios desmotivados, poco formados en acogimiento familiar, con poca sensibilidad, etc. En otros casos, sí se encuentran con funcionarios con motivación y ganas de trabajar pero se ven anulados por decisiones políticas, presupuestarias, etc.

Otra dificultad con la que se encuentran las familias de acogida son los “apoyos” puestos por la Administración. Los técnicos que establecen el plan de caso, los educadores que van a las viviendas y que, en muchas ocasiones, desarrollan más una función de control que de apoyo real a la familia acogedora.

Tampoco se sienten parte interlocutora y colaboradora de la Administración, ya que no se suele tener en cuenta la opinión de la familia de acogida respecto a las decisiones tomadas con el menor que tienen en su casa.

La ley contempla una serie de obligaciones que tienen las familias acogedoras pero no contempla la serie de derechos que deberían acompañar a dichas obligaciones.

### **CONCLUSIONES**

A modo de conclusión cabe resaltar que las familias de acogida viven la experiencia del acogimiento de forma positiva en lo que respecta al menor. Les ofrecen un hogar, cariño y una educación adecuada. Al igual que han hecho o hacen con sus hijos biológicos.

Para mejorar sus capacidades siguen formándose e interesándose en temas relacionados con la educación de los menores, mejorar su estado emocional, cómo ayudarle en su adaptación, etc. Diferentes aspectos, que a decir verdad, también serían interesantes para los miembros de la Administración que no muestran, en su mayoría, ningún interés por seguir formándose en el acogimiento familiar.

Dicho desconocimiento del acogimiento por parte de los profesionales que trabajan en la Administración hace que surjan problemas en el día a día.

Surgen problemas cuando hay que tratar con la Administración y los profesionales que intervienen en el proceso ya que, en muchos casos, no cumplen las expectativas y las familias se sienten desamparadas.

Hoy en día, el acogimiento está muy centrado en la protección de la familia biológica y se dejan de lado los intereses del menor.

Es importante entender que en acogimientos permanentes no debería de haber tantas visitas con la familia biológica ya que es esa familia disfuncional la que ha llevado al menor a vivir esa situación.

Desde Besarka creemos que es fundamental que el niño permanezca con la familia de origen siempre que se pueda y con los apoyos adecuados por parte de la Administración. Pero en los casos en que no se pueda porque suponga un perjuicio serio para el bienestar físico, psíquico o emocional del menor, lo ideal es una familia de acogida con un sistema de visitas que satisfaga las necesidades de los menores, velando por su bienestar, no el de las familias de origen.

Consideramos que deberíamos de cuidar más a las familias de acogida, no sólo porque salgan más baratas para la Administración, sino porque son el recurso que realmente necesitan los menores.

Aunque en los centros de menores se mejore su situación, es indiscutible que todo menor necesita una familia y los aprendizajes y destrezas que se aprenden en una familia es muy difícil que se adquieran en un centro de menores.

Si la Administración cuidase mejor a las familias de acogida, este recurso social se vería incrementado en número. Pero en vez de cuidarlo, en ocasiones les pone obstáculos que hacen desistir en la idea del acogimiento.

Se debe ser consciente de que es un recurso que debe buscar lo mejor para el menor, no centrarse en obligaciones sin derechos, presupuestos, valoraciones incompletas ya que no cuentan con la percepción y opinión de la familia de acogida, etc.

Los recursos de apoyo a las familias de acogida deberían tener un planteamiento diferente al que tienen. Si los denominamos así, "de apoyo", deberían estar sólo para las posibles dificultades que puedan surgir en la convivencia con el menor ya sea por sus características personales, comportamentales o emocionales. También como nexo de unión y comunicación con la Administración y con la familia de origen. Hoy en día, el menor en acogimiento llega a su nuevo hogar con un educador "adherido" sea o no sea necesario. Lo que

puede hacer sentirse incómoda a la familia de acogida puesto que no tiene percepción de necesidad y se siente cuestionada en sus capacidades y aptitudes aunque haya sido considerada apta en una valoración previa.

No podemos tratar a las familias de acogida como si fueran las familias biológicas puesto que, en una situación de desamparo y posterior acogimiento, se han tenido que dar dos tipos de familias que han pasado diferentes valoraciones: unas declaradas como no aptas o con carencias importantes y otras como aptas para la estabilidad del menor. ¿Cómo es posible que les tratemos igual?, ¿Cómo es posible que no se tenga en cuenta la percepción de la familia de acogida sobre las decisiones que toma la Administración con el menor?, ¿Cómo es posible que se aumenten visitas a menores con sus familias biológicas cuando queda demostrado que son perjudiciales para el menor y así lo manifiesta la familia de acogida?, ¿Cómo es posible que no se tenga en cuenta qué es más beneficioso para el menor?, ¿Cómo es posible que primen las visitas con la familia de origen e incluso se aumenten dichas visitas aunque la reacción del menor sea negativa? Estas preguntas y muchas otras son las que tienen que afrontar todos los días las familias de acogida.

Aunque las dificultades planteadas por la Administración sean muchas, es cierto que las familias de acogida están dispuestas a repetir y seguir afrontando adversidades puesto que el cariño que reciben de los niños y el cariño que les dan compensa las dificultades del proceso.

Para finalizar, recordar que es un derecho de los niños y las niñas el vivir en familia y cuando por circunstancias no puede ser con su propia familia debe desarrollarse en el seno de una familia de acogida.

ISBN: 978-84-89776-45-6



9 788489 776456

**ararteko**

Herriaren Defendatzailea  
Defensoría del Pueblo

[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)

# Erakundearen argitalpenak

## EUSKO LEGEBILTZARRARENTZAKO TXOSTEN BEREZIAK

- *Kalabozaok. Ertzaintzaren eta udalen atxiloketa egoitzak.* 1991.
- *Psikiatrikoak. Ospitale psikiatrikoetako buru-gaisoen egoera.* 1992.
- *Adinekoen egoitzak Euskal Autonomi Elkartearen (1992-1993).* 1994.
- *Euskal Herriko Ararteko Erakundearen lehen bost urteak (1989-1994).* 1994.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan egoitzez kanpo adinekoentzat dagoen laguntzari buruzko txosten berezia (1994-1995).* 1996.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko kartzeletak egoera.* 1996.
- *Babesik gabeko haur eta nerabeentzako laguntza zerbitzuak.* 1997.
- *Adin txikiko lege-hausleak.* 1998.
- *Uraren kalitatearen babesa Zadorra sistemako urtegiatan.* 1999.
- *Oinarrizko gizarte-zerbitzuen egoera EAEn.* 1999.
- *Buruko gaiztaren trataera ospitaletik kanpo.* 2000.
- *EAEko hezkuntza-premia bereziei emandako erantzuna.* 2001.
- *Sasoikako langileen egoera Arabako mahats eta patata biltetan.* 2002.
- *Pertsona ezgaituen lanerako aukerak EAEn.* 2003.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan erabilera publikoa duten eraikinen irisgarritasuna.* 2003.
- *Emakumeen kontrako indarkeriari erakundeek emandako erantzuna EAEn.* 2003.
- *Pertsona nagusiei emandako arreta EAEn: etxeko laguntza, eguneko zentroak eta egoitza-zentroak.* 2005.
- *Bakarrik dauden adin txikiko atzerritarren egoera EAEn.* 2005.
- *Etixerik gabe eta bazterkeria larrian dauden pertsonen premiei emandako erantzuna.* 2006.
- *Bizikidetzak eta gatazkak ikastetxeetan.* 2006.
- *Gaszteentzako etxebizitza politika publikoak EAEn.* 2007.
- *Arreta soziosanitarioa: esparru kontzeptuala eta nazioarteko eta autonomietako aurrerapausoak. Hurbilketa.* 2008.
- *Gizarte ekintza sektoreko lan baldintzak.* 2008.
- *Euskadin terrorismoaren biktimei erakundeek emandako arreta.* 2009.
- *Adingabekoei balioak transmititzea.* 2009.
- *Transgeneroen eta transexualen egoera Euskadin.* 2009.
- *EAEko erakundeek jarduna nerabeen droga kontsumoaren arloan.* 2010.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoera.* 2010.
- *EAEko garraio sistema publikoak duen irisgarritasunari buruzko diagnostikoa.* 2011.

## EUSKO LEGEBILTZARRARENTZAKO TXOSTEN ARRUNTAK

- *Liburuak:* 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

## ARARTEKOAREN GOMENDIOAK

- *Gomendioak* 2002, 2003, 2004.

## BESTELAKO ARGITALPENAK

- *Idatz arauak / Normas de redacción.* 1992.
- *Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra. Herrialdeko Ombudsmanaren garrantzia.* 1993.
- *Esanak eta eginak / Dichos y hechos.* Juan San Martín, Arartekoa. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.* 2000.

## Faksimilak

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820.* Kadizko Konstituzioari buruz euskaraz idatzitako eskuizkribu argitaragabea, irakaskuntzarako moldatua. 1991.
- *Gaioren Institutionum.* 1992. (Gaztelaniazko lehen argitaralditik aterea, Madril, 1845).
- *Aita Frantzisko Vitoriakoaren De indis insularis. De iure belli.* 1993. (Lyonen 1557an egindako lehen argitaralditik aterea).
- *Valentín de Forondaren Cartas sobre la policía.* 1998. (Iruñean 1820an egindako bigarren argitaralditik aterea).
- *Miguel de Lardizábal y Uriberen Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias.* 2000. (Madrilen 1786an egindako lehen argitaralditik aterea).
- *Manuel de Lardizábal y Uriberen Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma.* 2001. (Madrilen 1782an egindako lehen argitaralditik aterea).
- *Xabier Maria Muniberen Discursos inéditos.* 2002.
- *Rita de Barrenechea eta beste emakume batzuk. Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII.* 2006.

### «Padre Francisco de Vitoria» Giza Eskubideen Saila (bekadunen lanak)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M<sup>a</sup> J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

### «Francisco de Vitoria» Giza Eskubideen Bilduma

#### **Hausnartzeko eta parte hartzeko foroak**

- *Eskolako bizikidetasuna eta gatazkak*. 2007.
- *Nerabe eta gazte lesbiana, gay, transexual eta bisexualak: trabak eta gaitzespenak beren garapen pertsonalean, harremanetan eta sozializazioan*. 2008.

#### **Jardunaldiak**

- *Eskubide sozialen egungo egoera*. 2008.

### «Juan San Martín» Giza Eskubideen Bilduma (bekadunen lanak)

- J. M. Septién. *Mugarik gabeko eskola. Ikasle etorkinen irakaskuntza Araban*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Osasun arloko gizarte desberdintasunak EAEko biztanleen artean*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *Biztanleria magrebtarra Euskal Autonomia Erkidegoan. Egoera eta itxaropenak*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Adinekoen eskubideak eta tratu desagokiaren prebentzioa*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *Gizabanakoari eskubideak etetea terrorismo kasuetan: arreta berezia atxiloaldi inkomunikatuari*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *Adingabeak edo atzerritarrak? Esku hartzeko politiken azterketa, lagundu gabeko adingabe atzerritarren gainekoa*. 2010.

### Material didaktikoak

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Giza Eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak (Bigarren Hezkuntza)*. 2000.
- *Zenbait egile (IPE). Gure eskubideak (Lehen Hezkuntza)*. 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Giza eskubideak jokoan (Bigarren Hezkuntza)*. 2001.
- *Mugarik Gabe. Sortuz / Generando CDa*. 2004.
- *Ikasleen lanak. Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *ZiberBullying-a. Teknologia berrien bidezko jazarpena prebenitzeko material didaktikoa*. 2008.
- *Leihoak. Abentura ERREALA Mundu BIRTUALEAN. Gozatu Internetez... Sarean erori gabe*. 2008.

### «Giza eskubideei buruzko jardunaldiak» bilduma

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Familia berriak eta berdintasun printzipioa: eztabaida irekia*. 2005.
- *Arartekoa: XXI. menderako Ombudsmana*. 2006.
- *Herritarrek ingurumenean edo gizartean eragina duten azpiegiturei buruzko erabakietan parte hartzea. Hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko IV. Foroa: Herritarren partaidetza: fikzioa ala errealitatea?* 2007.
- *Osasun mentala eta pertsonen eskubideak*. 2008.
- *Haurrak babesteko sistemak eta horien erronkak*. 2009.

# Publicaciones de la institución

## INFORMES EXTRAORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- *Los calabozos*. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza. 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995)*. 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco*. 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.
- *Intervención con menores infractores*. 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra*. 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV*. 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental*. 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava*. 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*. 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*. 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*. 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*. 2006.
- *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV*. 2007.
- *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos*. 2008.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social*. 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*. 2009.
- *La transmisión de valores a menores*. 2009.
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*. 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. 2010.
- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*. 2011.

## INFORMES ORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

## RECOMENDACIONES

- *Recomendaciones* 2002, 2003, 2004.

## OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín, Ararteko. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.

## Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía*. Valentín de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).
- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos*. Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

## **Colección de Derechos Humanos «Padre Francisco de Vitoria» (trabajos becados)**

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M<sup>a</sup> J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

## **Colección de Derechos Humanos «Francisco de Vitoria»**

### **Foros de reflexión y participación**

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. 2007.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. 2008.

### **Jornadas**

- *La actualidad de los derechos sociales*. 2008.

## **Colección de Derechos Humanos «Juan San Martín» (trabajos becados)**

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incomunicada*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. 2010.

## **Materiales didácticos**

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos (E. Secundaria)*. 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos (E. Primaria)*. 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego (E. Secundaria)*. 2001.
- Mugarik Gabe. *CD Sortuz / Generando*. 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *CiberBullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías*. 2008.
- Ventanas. *Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet... sin caer en la Red*. 2008.

## **Colección «Jornadas sobre derechos humanos»**

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto*. 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI*. 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?* 2007.
- *Salud mental y derechos de las personas*. 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos*. 2009.