

De la protección a la prevención del riesgo social: La infancia en la Unión Europea.

Pedro Madrigal

Universidad de Murcia

I. Introducción.

Las actuaciones orientadas a combatir y prevenir la marginación infanto-juvenil pueden ser de un tipo tan diverso como lo son las propias situaciones y modalidades que adopta la marginación. Anticipando la conclusión, lo que se desprende de nuestro trabajo es que tratar los efectos de la marginación infanto-juvenil sólo será efectivo si, al tiempo, las medidas que se pongan en pie apuntan a desterrar las causas que la generan.

El efecto que pretenden las medidas sociales y educativas destinadas a los niños y jóvenes tiene que ser, por lo tanto, doble:

Primero, limitar al máximo los efectos negativos y degradantes de las situaciones sociales, familiares o educativas que puedan afectar a los menores.

Segundo, transformar radicalmente las causas que están en la matriz de las situaciones aludidas y que provocan el deterioro, a veces irreversible, del entorno vital del menor.

Desde nuestra perspectiva, una estrecha vinculación ha de ser establecida desde el principio si se pretende que:

- a) la acción socioeducativa orientada a los menores sea realmente operante y efectiva.
- b) el análisis y la denuncia de las causas no paralice o impida la capacidad de acción orientada a su erradicación.

En todo caso, la problemática del menor no puede separarse artificialmente de las problemáticas de marginación general (vivienda, trabajo, educación.).

Entre estos factores, detectamos tres que consideramos, por su incidencia en la marginación infanto-juvenil, decisivos:

- 1º La degradación del entorno vital urbano, que provoca graves consecuencias en las estructuras ambientales y familiares.
- 2º El incremento del paro, factor determinante de los problemas familiares y sus secuelas de inestabilidad (económica, emocional, etc).
- 3º El fracaso escolar, que bien puede traducirse como fracaso de la escuela, en relación con los niños que rompen con el standard de representación educativa.

Afrontar estas situaciones, contribuye de una manera decisiva la plasmación normativa de una serie de medidas que se orienta decididamente a la mejora social de la vida de la población infanto-juvenil afectada o con alto riesgo de verse afectada.

Entre ellas, consideramos que las establecidas para el ámbito comunitario europeo, pueden servir de punto de apoyo para todos aquellos que pugnan por lograr que la vida de niños y adolescentes se vea libre de las nefastas lacras que la perturban. De ahí nuestro intento de análisis pormenorizado.

II. Una política europea para la infancia.

Una política europea destinada a los niños debe comprender todas las actuaciones necesarias para la consecución de sus derechos, teniendo en cuenta que el bienestar del niño está íntimamente ligado al de la familia. Es más, la libertad de circulación de los padres no debe traducirse en inconvenientes para los niños. Es por ello que, necesariamente, la Comunidad ha de fomentar la igualdad de oportunidades de los niños¹ y apoyar el acceso a la educación sin discriminaciones, así como luchar contra cualquier forma de racismo y xenofobia. Además, la política educativa comunitaria debe tener en cuenta la diversidad cultural y lingüística existente.

Viven en la Europa de los Doce unos 120 millones de niños y adolescentes (menores de 18 años) de cuyo futuro son responsables primordialmente los padres, pero también la sociedad en su conjunto y de manera especial los poderes públicos.

Además, obviamente, la mejora de la atención a la infancia demanda cambios en la estructura y cultura del lugar de trabajo, medidas para aumentar la participación del hombre en las responsabilidades familiares e incremento de las subvenciones públicas para facilitar el acceso a los servicios de cuidados infantiles de familias desfavorecidas. Así, el desarrollo de servicios locales de calidad para niños entre 0 y 10 años, la expansión de los servicios de financiación pública, la igualdad en el acceso de todos los niños, salarios apropiados y buenas condiciones de trabajo para los educadores y vigilancia y mayor asunción de responsabilidades por las autoridades públicas, constituyen objetivos a corto y medio plazo que comprometen a las instancias comunitarias².

¹ Como se afirma en las Conclusiones del Consejo de 17 de junio de 1994 (94/C 235/02), sobre el niño y la cultura: "el encuentro del niño con la cultura a una edad muy temprana permite el desarrollo de cualidades propias de la infancia tales como la curiosidad, la espontaneidad y el espíritu creativo; la sensibilización cultural y la formación artística también sirven para fomentar la igualdad y la responsabilidad social, así como para ofrecer mejores oportunidades al niño y al adolescente ya desde la fase de formación de su personalidad, con miras a su integración social;"

² Cfr. "La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990", Cuadernos de las Mujeres de Europa, N° 31, Agosto 1990, pp. 64-73. Los informes (1988, 1989 y 1990) de la Red de Cuidados a la Infancia de las Comunidades Europeas, coordinada por Peter Moss, ponen de relieve que la atención a la infancia es, en gran medida, un tema de igualdad entre mujeres y hombres, de capital importancia en cuanto a la configuración sexista del mercado de trabajo europeo. En todo caso, las políticas de atención a la infancia deben hacerse sobre la base de las "necesidades" de los niños, de todos los niños, desde la diversidad y definiendo con amplitud los servicios de seguridad y cuidados infantiles. Al respecto, como meritorio esfuerzo clasificatorio, se deja constancia de que los informes de la Red Europea han dado lugar a nuevos "eurotérminos" que cubren los principales tipos de servicios usados en los Estados miembros: guardería, centro de edades mixtas, atención y cuidado por particulares (organizados o no), atención y cuidados en el propio hogar, grupos de juego, jardín de infancia, servicios preescolares y servicios extraescolares.

En esta dirección, el Parlamento Europeo aprobó el 13 de diciembre de 1991 una Resolución sobre los problemas de los niños en la Comunidad Europea (A3-314/91) en la que se revisan las acciones de la Comunidad en materia de asistencia y protección a los niños y se formulan peticiones a los órganos de la Comunidad y a los Estados miembros³, en orden a la defensa de los derechos más fundamentales de los niños, con el fin de que cada niño pueda vivir su infancia con dignidad y alegría y alcanzar el libre desarrollo de su personalidad confiando en sí mismo y en los demás⁴.

La filosofía general que inspira la intervención comunitaria es la de que la protección a la infancia debe basarse en el interés superior del niño y fundamentarse en los principios de la libertad y de la dignidad de éste, así como en el respeto de sus señas de identidad y a sus características individuales y colectivas. En este contexto se impone no minar, de entrada, las condiciones socio-políticas generales que han de servir como referencia para la defensa de niños y adolescente en Europa.

A este fin, el Parlamento Europeo ha defendido la aprobación de una "Carta Europea de los Derechos del Niño"⁵ (A3-0172/92)⁶ con carácter vinculante, al tiempo que constata que en casi todos los Estados miembros resultan insuficientes las instalaciones destinadas a los niños; que muchos niños sufren enfermedades relacionadas con el medio ambiente cuyas causas deben eliminarse; que el tráfico de automóviles creciente en los centros de aglomeración urbana crea condiciones adversas para los niños y que, cada vez con más frecuencia, se producen casos de secuestro de niños por parte de uno de los padres o por extraños.

La Carta debe reconocer, entre otros muchos, los siguientes derechos a cada niño ciudadano comunitario, originario de terceros países, refugiado o apátrida: a no ser discriminado por razón de nacionalidad, filiación, orientación sexual, etnia, color, sexo, lengua, origen social, religión, creencias, estado de salud u otras circunstancias; a la vida; a un nombre y una nacionalidad; a la protección de su identidad; a

³ Como ya hiciera el Comité de Ministros del Consejo de Europa, a través de su Recomendación N° R (88) 16 de 29 de septiembre, que instaba a los Estados miembros a ratificar y mejorar la aplicación de los convenios y acuerdos del Consejo de Europa en materia de derecho privado y, en particular, de los convenios que protegen los intereses del niño (adopción del niño, estatuto jurídico de los niños nacidos fuera del matrimonio y ejecución de decisiones en materia de custodia de niños).

⁴ Se afirma sin ambages que la proliferación de sectas de carácter religioso, la aparición de nuevas tecnologías de la reproducción humana o el aumento continuo de la delincuencia juvenil son fenómenos que deben contemplarse en un programa europeo de acción para los niños.

⁵ El apartado 8. 1 de la Carta Europea de los Derechos del Niño recoge la definición de "menor": "Se entenderá por niño todo ser humano hasta la edad de dieciocho años, salvo que éste, en virtud de la legislación nacional que le sea aplicable, haya alcanzado con anterioridad la mayoría de edad. A efectos PENALES, se considerará la edad de DIECIOCHO AÑOS como mínima para serle exigida la responsabilidad correspondiente".

⁶ En este sentido, cfr. la Recomendación N° 874 (79) relativa a una carta europea de derechos de la infancia, de 4 de octubre de 1979 y la Recomendación I 121 (1990) relativa a los derechos de los niños, de 1 de febrero de 1990, ambas de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

gozar de unos padres o de personas⁷ o instituciones que los sustituyan; a la protección especial en caso de orfandad; a mantener contacto con sus padres en caso de separación o divorcio o nulidad matrimonial; a ser oído en todas las decisiones que le afecten desde el momento en que su madurez y edad lo permitan; a mantener contacto con sus padres y los de corta edad convivir con sus madres encarceladas; a vivir con sus padres; a circular libremente por el territorio de la Comunidad; a la integridad física y moral de su persona; a la objeción de conciencia; a la libertad; a la seguridad jurídica; a recibir y a divulgar ideas e informaciones y a expresar sus opiniones; a la libertad de conciencia o pensamiento y religión; a gozar de su propia cultura; a no ser objeto de intrusiones injustificadas en su honor y vida privada; a la salud y la educación; a los servicios sociales; a los beneficios de la seguridad social; a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación; a gozar de cuidados especiales cuando se trate de niño minusválido; a ser protegido contra toda explotación económica o laboral o contra toda forma de esclavitud o violencia o explotación sexual; y a ser protegido contra la droga⁸.

III. La protección de los niños y los adolescentes en el trabajo

El trabajo realizado por menores adquiere múltiples facetas que recorren un amplio espectro de actividades que van desde el cuidado de la casa y los hermanos y su alimentación hasta su explotación por medio de la prostitución de sus cuerpos, pasando por la mendicidad para los mayores, su utilización como "camellos" en el narcotráfico o la explotación laboral.

En este último caso, la explotación de los niños (a veces más de 16 horas al día) suele ser justificada por el hecho de que, de otro modo, la economía del negocio familiar no se podría sostener.

Que el fenómeno del trabajo infantil y juvenil no es algo anecdótico en nuestra sociedad, lo confirman las estadísticas oficiales, quienes admiten la existencia de varios cientos de miles de niños trabajando sin haber cumplido los 16 años de edad.

Parece claro, no obstante, que la problemática laboral que afecta a los menores, no podrá encontrar vías de solución únicamente gracias a las medidas prohibitivas. Será preciso que las condi-

⁷ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social de 1 de julio de 1992 sobre la adopción (CES 92/807), que contiene 16 recomendaciones sobre la filosofía general de la adopción, el abandono del niño, los procedimientos de adopción, el ejercicio de la adopción, las adopciones internacionales, el acceso a los orígenes y el padrinazgo como alternativa a la adopción. Puede verse asimismo el Texto del Convenio Europeo en materia de adopción de niños, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1967.

⁸ El Parlamento Europeo en el n° 6 de su Resolución sobre la Carta Europea de los Derechos del Niño "Pide a los Estados miembros que nombren un DEFENSOR DE LOS DERECHOS DEL NIÑO que esté habilitado a nivel nacional para salvaguardar los derechos e intereses de éste, para recibir sus solicitudes y quejas y para velar por la aplicación de las leyes que les protegen, así como para informar y orientar la acción de los poderes públicos en favor de los derechos del niño". En el n° 7 se dice: "Pide a la instancia comunitaria competente que proceda, igualmente, al nombramiento de un defensor de los derechos del niño, con los mismos poderes, en el ámbito comunitario".

ciones estructurales, como ya hemos apuntado con anterioridad, se vean modificadas para dejar sin razón de ser la explotación laboral de los menores. A ello tienden algunas de las disposiciones encaminadas tanto en el ámbito internacional como en el marco europeo.

La Resolución de 16 de junio de 1987 del Parlamento Europeo sobre el trabajo de los menores (A2-67/87), en la línea de los Convenios de la O. I. T. que tienen por objeto la protección de los menores en el trabajo (números 5, 33, 59, 60 y 138) y de la Recomendación número 146, parte de la consideración de que el trabajo de los menores tiene ante todo aspectos éticos porque afecta a su salud, a su desarrollo físico e intelectual, a su educación y a su configuración como personas. En consecuencia, la utilización de niños en el proceso de producción es un desafío a la conciencia de la comunidad mundial y debe abolirse.

Por su parte, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 establece, en su artículo 20, como límites de admisión al trabajo el cese del período de escolaridad obligatoria, y en ningún caso una edad inferior a los 15 años. Por otro lado, se permite que la incorporación al trabajo sea anterior a esa edad en aquellos supuestos en los que el trabajo requiera un esfuerzo menor. Finalmente, se establece un principio de remisión a aquéllas regulaciones más favorables a los jóvenes, especialmente en lo que se refiere a la inserción en la vida profesional por medio de la formación.

El programa de Acción de la Comisión, para el desarrollo de la Carta Social, parte de considerar como labor funda-

mental la protección de los niños, para que su incorporación al trabajo no se realice a una edad demasiado temprana ni en condiciones laborales demasiado penosas. De igual manera, el Parlamento Europeo en su Resolución (A3-175/90) de 13 de septiembre de 1990, sobre el programa de Acción de la Comisión para la aplicación de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, contempla una ampliación de las propuesta a recoger en una Directiva comunitaria sobre "Protección de Menores".

Por fin, el 22 de junio de 1994, el Consejo aprueba la Directiva 94/33/CE relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo. Esta Directiva es aplicable a toda persona menor de 18 años con un contrato de trabajo o una relación laboral regulada por el derecho vigente en un Estado miembro. Los Estados pueden prever que la Directiva no sea aplicable a los trabajos ocasionales o de corta duración relativos al servicio doméstico efectuado en un hogar privado o el trabajo que no se considere nocivo, ni perjudicial, ni peligroso para los jóvenes en la empresa familiar. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para prohibir el trabajo de los niños y velen por que el de los adolescentes se regule y proteja de forma estricta en las condiciones establecidas en la Directiva.

El primer objetivo de la Directiva es la prohibición del trabajo de los niños. Sin embargo, en determinadas condiciones, permite a los Estados que la prohibición no alcance a: los niños que ejerzan actividades de naturaleza cultural, artística, deportiva o publicitaria, bajo autorización previa de la autoridad laboral; los

niños que trabajen con un sistema de formación en alternancia o de prácticas en una empresa, en las condiciones previstas en las legislaciones nacionales; y los niños de al menos 14 años que realicen trabajos ligeros, por un número limitado de horas semanales.

IV. La importancia de la transición a la vida adulta.

Las dificultades económicas y laborales para la incorporación al mercado de trabajo constituye otro aspecto fundamental de la relación entre trabajo y menores. Justo cuando el menor se hace adulto es cuando las dificultades para encontrar un empleo se tornan a menudo invencibles.

Este aspecto no ha pasado desapercibido para las instituciones europeas. Así, el 10 de Diciembre de 1.987, el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, publicaba la Decisión del Consejo tendente al establecimiento de un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional. Dicho programa se planteaba alcanzar los siguientes objetivos fundamentales:

- aumentar el nivel y la calidad de la formación profesional,
- diversificar la oferta en materia de formación profesional,
- promover una mejor adaptación de los sistemas de formación profesional a los rápidos cambios económicos, tecnológicos y sociales, y
- conceder una dimensión comunitaria a las cualificaciones profesionales.

Objetivos que se establecen sobre la base de las siguientes transformaciones en el proceso educativo de los jóvenes:

- reforzar los vínculos y la cooperación entre los sistemas de educación, de formación y de orientación profesionales y todos los sectores de la economía,
- garantizar el desarrollo personal y profesional de los jóvenes,
- mejorar las posibilidades de orientación profesional,
- perfeccionar los conocimientos acerca de la evolución del mercado de trabajo,
- fomentar la igualdad de oportunidades,
- proporcionar una especial atención a los jóvenes desfavorecidos, minusválidos y aquellos que terminen la enseñanza obligatoria a tiempo completo con escasa o nula cualificación,
- estimular el desarrollo de la creatividad de la iniciativa propia de los jóvenes,

V. Lo servicios de cuidados infantiles.

La Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 1986, sobre infraestructuras de la asistencia a los niños (A2-220/85), se asienta en el principio de que la meta de toda medida relativa a familias con niños pequeños debe ser facilitar a todos los niños -incluso a los de familias pertenecientes a minorías étnicas y a niños que sufran algún tipo de disminución- un acceso idéntico a instituciones de asistencia a los niños. El objetivo de los servicios de asistencia es asegurar en cualquier circunstancia un desarrollo armónico física y psíquicamente del niño y su integración en la sociedad desde los primeros meses de su vida.

Además la asistencia temprana tiene efectos educativos positivos en el crecimiento de los niños, pues la participación en actividades de grupo desarrolla sus aptitudes sociales y posibilita experiencias complementarias.

Ahora bien, el incremento de los servicios de asistencia a los niños no debe verse sólo desde el punto de vista de las necesidades de los niños, sino también bajo el aspecto de la igualdad de oportunidades de trabajadores de ambos sexos en el mercado de trabajo. Los Estados miembros son llamados a ampliar su red de servicios públicos y privados de asistencia a los niños, con preferencia de aquellos abiertos a todos los niños -inclusive a los minusválidos- y que respondan a la multiplicidad de necesidades culturales y estilos de vida de las diferentes familias, especialmente de las más desfavorecidas.

Los Estados habrán de dar preferencia a la creación de servicios en barrios con altos índices de padres en activo, de trabajadores extranjeros y de familias monoparentales¹⁰. El funcionamiento de los servicios debe coordinarse con los horarios de trabajo de los padres y garantizar su participación y cooperación con los educadores y demás personal de asistencia a los niños¹¹.

En suma, el establecimiento de servicios de cuidado de niños mientras los padres están trabajando, la concesión de permisos a los padres trabajadores, la adaptación del entorno, la estructura y la organización del lugar de trabajo a las necesidades de los trabajadores con hijos, así como el reparto equitativo entre hom-

bres y mujeres de las responsabilidades familiares del cuidado y educación de los hijos, constituyen las cuatro ámbitos básicos en que los Estados podrán desarrollar medidas de apoyo a la asistencia y protección de los menores¹².

VI. La integración escolar de los niños con necesidades especiales.

Las conclusiones del Consejo y los Ministros de Educación reunidos en Consejo el 14 de mayo de 1987, sobre un programa de colaboración para la integración de los niños disminuidos en las escuelas ordinarias (87/C 211/01), ponen de manifiesto la importancia de lograr a estos efectos la eliminación de los obstáculos físicos, la formación de los profesores, el desarrollo de currículos escolares y la sensibilización de las familias y las colectividades locales.

El programa llevado a cabo por la Comisión debe garantizar una coordinación adecuada con el programa de acción en favor de la integración social y económica y la vida independiente de las personas disminuidas, así como ha de prestar particular atención a los problemas de la transición de la escuela a la vida adulta y laboral de las personas con discapacidad.

¹⁰ A propósito de las familias monoparentales son de ver: *La Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 1986 (A2-230/85) y el Dictamen del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas de 31 de octubre de 1991 (CES (91) 1266).*

¹¹ *Una visión de conjunto sobre los servicios de atención a los niños en MOSS, P. : "Informe sobre la atención a la infancia y la igualdad de oportunidades en la Comunidad Europea", en Infancia y Sociedad, N°1, 1990.*

¹² *Sobre la importancia de continuar desarrollando sistemas que permitan a los padres ocuparse de sus hijos pequeños, cfr. CONSEJO DE EUROPA: "La educación actual de los niños en Europa y el papel de los servicios familiares", Vigésimoprimer Sesión de la Conferencia de Ministros Europeos de Familia, Nicosia (Chipre), 1989.*

La integración de los niños disminuidos en las escuelas ordinarias debe considerarse un aspecto importante del impulso hacia la integración social de las personas disminuidas, que puede permitirles acceder a una vida adulta y laboral más satisfactoria. Al mismo tiempo, crecer junto a niños disminuidos es provechoso para los niños normales, y la integración puede dar lugar a reformas pedagógicas deseables para todos. Los objetivos de la enseñanza escolar deben permitir a todos los niños desarrollar sus potencialidades. Debe hacerse hincapié en sus aptitudes y no en sus limitaciones, implementando métodos pedagógicos lo bastante flexibles para satisfacer las necesidades individuales de todos los niños, especialmente de los disminuidos.

De otra parte, es necesario considerar que las situaciones de integración y las instituciones especializadas (de servicios sociales y sanitarios) se complementan recíprocamente, de forma que ambos sistemas deben colaborar activamente -mediante la organización conjunta de servicios- sobre la base de directrices coherentes y bien definidas a escala nacional y local.

En el contexto de la integración social de los minusválidos, debe desarrollarse la cooperación entre los organismos que se ocupan de los niños disminuidos en los ámbitos de la enseñanza, la formación profesional, de los servicios de transición de la escuela a la vida adulta, de la sanidad y de los servicios sociales. La responsabilidad global en materia de enseñanza de niños disminuidos debe confiarse a las autoridades responsables de la

educación en general. Asimismo, deben explorarse las posibilidades que en este campo brindan a la enseñanza las nuevas tecnologías de la información.

VII. La escolarización de los niños gitanos e itinerantes.

La situación específica en materia de enseñanza de los niños cuyos padres no tiene domicilio fijo ha ocupado una Resolución del Parlamento Europeo de 16 de marzo de 1984 y otra de 17 de marzo de 1989 (A2-379/88). En verdad, la enseñanza de los niños cuyos padres pertenecen a determinadas categorías profesionales con actividades que revisten un carácter transfronterizo evidente, como son los hijos de familias nómadas, demanda -y así lo reconoce el Parlamento- un programa de acción específico, de forma que pueda ofrecérseles un nivel mínimo de estudios válido y homologable en cualquier Estado de la CEE.

En concreto, en la Resolución 89/C 153/02 del Consejo y de los Ministros de Educación, de 22 de mayo de 1989, relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes, se tratan las medidas dirigidas a favorecer iniciativas innovadoras y a apoyar acciones positivas y adaptadas, con el objetivo de fomentar una acción global y estructural que contribuya a superar los principales obstáculos que frenan el acceso de los niños gitanos e itinerantes a la escuela¹³.

Las medidas educativas van encaminadas a promover cambios en las estructuras, reformas en la pedagogía y en el material didáctico, en la contratación y

¹³ Cfr. "La Comunidad del estudio. La educación intercultural en Europa", Comisión Europea, Luxemburgo, 1994, pp. 13-22.

selección del profesorado y al fomento del compromiso social de la población, de manera que se haga posible mejorar la situación de los niños gitanos e itinerantes en la Europa Comunitaria sin destruir sus valores específicos.

VIII. La prevención del maltrato juvenil

Probablemente, la más grave de las características de los malos tratos infligidos a menores, como empieza a ponerse de manifiesto, no sea su intrínseca perversidad ante los miembros de la sociedad más desvalidos física y mentalmente, sino su *ocultación* (GARCÍA MARTINEZ, 1992¹⁴) que dificulta enormemente combatirlos y tratarlos.

En cualquier caso, la heterogeneidad de las situaciones recogidas bajo la denominación de "malos tratos infantiles" es enorme y tanto las medidas educativas como las jurídico-legales destinadas a su prevención y a su eliminación deben responder a este variado espectro de situaciones (físicas, psicológicas, nutricionales, médicas, morales, laborales, sexuales, de formación, etc.) que están rubricadas por el común denominador de causar daños en los menores (KEMPE Y KEMPE, 1979¹⁵) y cuyos efectos sobre la constitución global del menor no pueden ser sino negativos en todos los órdenes de sus vidas.

En el transfondo, aparece la creciente conciencia de considerar a los niños y jóvenes como sujetos plenos de

derechos y no como meros aprendices sujetos a la voluntad de los adultos. Igualmente, se aprecia el intento de romper con la "normalización" social que rodea a los servicios y malos tratos hacia niños y jóvenes (GARCIA MARTINEZ, 1992). Pues, si los malos tratos a menores varían, de acuerdo con los referentes culturales (costumbres, valores, etc.) de cada sociedad, en sus *formas*, no obstante, el *fondo* parece ser similar a lo largo y ancho de las culturas existentes en nuestro planeta.

El Parlamento Europeo¹⁶ adoptó el 17 de enero de 1986 una Resolución sobre malos tratos infligidos a los niños (A2-175/85). El fundamento de la Resolución, al margen de la común consideración de que la infancia precisa una especial protección por ser el miembro más débil de la sociedad, se encuentra en la constatación de que los malos tratos a los niños, el abuso sexual y el abandono de niños son problemas extraordinariamente complejos, en los cuales desempeñan un papel de idéntica importancia los factores psicológicos, los sociales y los económicos. En consecuencia, una situación tan compleja sólo se puede abordar mediante un paquete de medidas pedagógicas, sociales, políticas y culturales complementarias.

Las propuestas del Parlamento alcanzan a la provisión de las siguientes ayudas, servicios y programas entre otras:

- apoyo a centros de asesoramiento familiar, terapias de niños y padres y escuelas de padres;

¹⁴ GARCIA MARTINEZ, J. A. : *La pedagogía social en su contexto: una opción de futuro*. Ed. DM-PPU. Barcelona. 1992.

¹⁵ KEMPE, R. Y KEMPE, H. : *Niños maltratados*. Ed. Morata. Madrid. 1979.

¹⁶ Cfr. *Annexe I à la Recommendation N° R (79) 17 del Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 13 septembre 1979, concernant la "Protection des enfants contre les mauvais traitements"*.

- prevalencia del principio «no al castigo, sí a la ayuda» en todas las medidas terapéuticas;
- fomento de la denuncia voluntaria de casos de malos tratos y abandono de niños por parte de terceros;
- puesta en marcha de acciones dirigidas a que la escuela adquiera progresivamente un carácter más humano, junto a oferta de formación especializada al profesorado;
- familiarización regular del profesorado juvenil con los resultados más recientes de las investigaciones y los nuevos fenómenos presentes en el maltrato infantil;
- concesión de mayor relevancia al problema de la violencia doméstica en los programas de educación de adultos y escuelas de padres;
- mejora de la ubicación del problema de la violencia en el currículum de la educación general y profesional;
- difusión en los medios de comunicación de masas de las direcciones y teléfonos de los centros de asesoramiento en caso de malos tratos a un niño;
- apoyo a medidas y programas encaminados a combatir el maltrato desde el aspecto preventivo;

Al mismo tiempo, el Parlamento insta a los Estados miembros a limitar la exhibición de violencia embrutecedora en los medios de comunicación, a sensibilizar a la opinión pública respecto del problema de la violencia en el seno de la familia¹⁷ y el abandono de los niños¹⁸, y a verificar que las leyes nacionales garantizan la necesaria protección de los jóvenes

contra la pornografía.

IX. La infancia en las prisiones

Las mujeres encarceladas madres de hijos menores constituyen una categoría especial de presos que necesita una protección legal específica. La Resolución del Parlamento Europeo de 26 de mayo de 1989 (A2-51/89) sobre las mujeres y los niños encarcelados, supone una toma de conciencia de la delicada situación de los menores en la cárcel con sus madres presas. Es por ello por lo que deben definirse nuevamente los derechos de los reclusos otorgando especial atención a las mujeres y los niños, al tiempo que deben incrementarse los créditos asignados al cuidado de los niños. En consecuencia, el Parlamento insta a los Estados miembros a aplicar, con carácter de urgencia, medidas de sustitución de las penas de prisión. En ningún caso la separación de un niño de su madre podrá utilizarse como castigo o sanción disciplinaria.

Igualmente, pide a los Estados que construyan instalaciones maternas e infantiles con condiciones sanitarias y de intimidad apropiadas al objetivo del respeto a la dignidad de la mujer encarcelada y de sus hijos. La estructura de las instalaciones de cuidados infantiles habrá de responder a las necesidades de los niños y no a las exigencias del régimen carcelario.

En todo caso, corresponde a los Estados garantizar que la permanencia de niños pequeños con sus madres en la cárcel tendrá

¹⁷ Cfr. la Recomendación n.º R (85) 4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre "La violencia dentro de la familia", adoptada el 26 de marzo de 1985.

¹⁸ Sobre el aseguramiento del bienestar material y moral del niño pueden verse las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa N.º R (82) 2, relativa al pago por el Estado de anticipos sobre los alimentos debidos a los hijos, adoptada el 4 de febrero de 1982, y N.º R (84) 4, sobre las responsabilidades de los padres, adoptada el 28 de febrero de 1984.

lugar sólo cuando exista la posibilidad de atenderlos correctamente desde el punto de vista tanto físico como emocional. Además, los menores que estén en prisión con sus madres deben recibir la necesaria escolarización en escuelas normales fuera de la cárcel.

X. Los niños hospitalizados.

El Parlamento Europeo aprobó el 13 de mayo de 1986 una Resolución sobre una Carta europea de los niños hospitalizados (A2-25/86), sobre la base de entender que el derecho a la mejor asistencia médica posible constituye un derecho fundamental, especialmente para los niños durante los primeros años de su existencia¹⁹.

La Carta se justifica²⁰ por la situación de vulnerabilidad y especial fragilidad de los niños cuando están enfermos y necesitan cuidados especiales en una institución. La hospitalización de un niño es, en verdad, una violencia necesaria porque le separan de su mundo habitual y le someten, a menudo, a pruebas dolorosas que comportan un grave e intenso sufrimiento físico y psicológico. Además el internamiento hospitalario, como cualquier institucionalización de menores, produce en el niño negativos efectos, en cuanto implica empobrecimiento general del entorno, carencia de estímulos perceptivos y sociales y ausencia de relaciones con adultos.

La Carta además valora muy especialmente la contribución que pueden aportar las asociaciones de voluntariado social en la aplicación de un buen número de los derechos mencionados, así como en cuanto a la realización de tareas complementarias insertas en el marco de la ayuda a los pequeños enfermos hospitalizados.

XI. La prevención de accidentes infantiles: La seguridad de los juguetes.

La Directiva del Consejo de 3 de mayo de 1988 (88/378/CEE) relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre seguridad de los juguetes parte de la premisa de considerar que los juguetes comercializados no deben comprometer la seguridad y/o la salud de los usuarios o de terceros. La noción de "juguete" hace referencia a todo producto concebido o manifiestamente destinado a ser utilizado con fines de juego por niños de edad inferior a 14 años.

Los principios generales de las exigencias esenciales de seguridad de los juguetes (Anexo II de la Directiva) tienen por objeto proteger a los usuarios y terceras personas de los riesgos para la salud y lesiones corporales debidos a la concepción, construcción o composición del juguete o a los riesgos inherentes a su uso. El grado de riesgo debe estar en proporción con la capacidad de los usuarios y de

¹⁹ Es en la "Carta Europea de los Derechos del Paciente", aprobada por la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 1984, donde por vez primera se pide que los derechos de los niños enfermos sean considerados en el marco de una Carta especial.

²⁰ SASTRE DOMINGO, H. : "Reflexiones a propósito del desarrollo en España de la Carta Europea de los Derechos del Niño Hospitalizado", en *Infancia y Sociedad*, Nº 5. 1990.

las personas que los cuidan, singularmente en aquellos juguetes que se destinen al uso de niños menores de 36 meses. Por ello, se debe especificar siempre que sea necesario la edad mínima de los usuarios de los juguetes y/o la necesidad de que se usen solamente bajo la vigilancia de un adulto. Las etiquetas, embalajes e instrucciones deben alertar de forma eficaz y completa sobre los riesgos en el uso del juguete y la forma de evitarlos.

XII. Los niños y la televisión.

La Directiva del Consejo de 3 de octubre de 1989 (89/552/CEE) sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, da cuenta de la necesidad de prever normas para la protección del desarrollo físico, mental y moral de los menores en los programas y en la publicidad televisiva²¹.

Con carácter general, en el artículo 16 de la Directiva se recogen los criterios a que debe atenerse la publicidad televisada para no perjudicar moral o físicamente a los menores, que son: no incitar directamente a los menores a la compra de un producto o de un servicio, explotando su inexperiencia o su credulidad; no incitar directamente a los menores a persuadir a sus padres o a padres o a terceros

a que compren los productos o servicios de que se trate; no explotar la especial confianza de los menores en sus padres, profesores u otras personas; y no presentar sin motivo a menores en situaciones peligrosas.

Es especialmente relevante el contenido del CAPITULO V que dedica la Directiva expresamente a la Protección de los menores. En efecto, a su tenor los Estados miembros deben adoptar las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental y moral de los menores.

XIII. Infancia y racismo.

La armonía racial y los peligros del racismo²² confieren a las funciones educativas un carácter vital. Particularmente importante para el futuro será garantizar que los niños y jóvenes sean conscientes de los beneficios de una sociedad multicultural. El apoyo a los niños de origen inmigrante o pertenecientes a minorías étnicas nacionales, en particular en cuanto a la enseñanza de la lengua materna, ha de ser uno de los objetivos de la Comisión para la integración social²³ y la apreciación de las culturas minoritarias por todos los ciudadanos.

A este fin, la Comunidad debe fomentar la elaboración de material didác-

²¹ En materia de Prensa, cfr. la Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa (67) 13, relativa a la prensa y la protección de los jóvenes, adoptada el 29 de junio de 1967. Respecto del Séptimo Arte, véase la Resolución (69) 6 del mismo Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre cine y protección de los jóvenes, adoptada el 7 de marzo de 1969.

²² Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES: "Informe FORD sobre el racismo en Europa", Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.

²³ Cfr. "Informe sobre la educación de los hijos de migrantes en la Unión Europea", Comisión de las Comunidades Europeas, COM (94) 80 final, Bruselas, 25. 03. 94, pp. 1-17.

tico para las escuelas y de programas pedagógicos para el trabajo con niños y jóvenes, de manera que se haga posible proporcionar instrucción sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo. Es esencial que los niños no se impregnen en la escuela de actitudes racistas. Un primer paso hacia la igualdad y el respeto a las minorías puede ser introducir la educación contra el racismo como materia obligatoria en el currículum de las escuelas primarias²⁴. También permitir que los hijos de la población mayoritaria y de las minorías étnicas sean educados juntos²⁵.

No obstante, conseguir este objetivo significa *algo más* que alcanzar el tercer nivel de educación multicultural del que habla VERNE (1987²⁶) y que se define como aquel en el que las mayorías reconocen los valores específicos de las culturas minoritarias. Significa, *sobre todo*, que los pertenecientes a esas minorías adquieran los mismos derechos que los que, a todos los niveles, tienen los que pertenecen a las mayorías.

XIV. A modo de conclusión.

Tanto en el ámbito español como en el de la Comunidad Europea, es preciso darle la máxima prioridad a la satisfacción de las necesidades de la infancia, tanto en el orden político como social, ya sea informativamente ya de manera educativa.

Acabar con el sufrimiento de niños y jóvenes, en todas sus manifestaciones, no es, pues, sólo un objetivo irrenunciable de una sociedad avanzada, sino que, en nuestra opinión, es algo imprescindible para su propia supervivencia como una sociedad democrática.

²⁴ En el marco, por ejemplo, de la Recomendación N° R (85) 7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la enseñanza y el aprendizaje de los derechos humanos en las escuelas, adoptada el 14 de mayo de 1985.

²⁵ Acerca de la prevención del racismo juvenil, véase la Recomendación N° R (88) 6 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las reacciones sociales ante el comportamiento delictivo de jóvenes descendientes de familias migrantes, adoptada el 18 de abril de 1988.

²⁶ VERNE, E. : "Les politiques d'éducation multiculturelle: Analyse Critique", en *L'Éducation multiculturelle*. OCDE. París. 1987.