

## **POLÍTICAS DE INFANCIA Y PARENTALIDAD POSITIVA EN EL MARCO EUROPEO**

### *Policies of infancy and Positive Parenting in the European frame*

*Elda Moreno*

**RESUMEN:** *Además de proporcionar a los padres los consejos y la ayuda que necesitan, las políticas públicas de apoyo a la parentalidad a los padres constituyen un elemento clave de la promoción de los derechos del niño así como de la de la prevención del maltrato infantil, del fracaso escolar y de la exclusión social.*

*La Recomendación del Consejo de Europa sobre política de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad adoptada en 2006 establece una serie de principios generales que subyacen al concepto de parentalidad positiva, así como unas directrices sobre el modo en que los organismos públicos y los profesionales de la infancia pueden apoyarla. El presente artículo describe el fundamento jurídico de este texto, el contexto de la adopción y su contenido. También evoca la evolución de las políticas de apoyo a la parentalidad en diferentes países europeos.*

**Palabras clave:** *Parentalidad positiva, Políticas Europeas, Derechos del niño, Maltrato infantil, Consejo de Europa, Política familiar europea.*

**ABSTRACT:** *In addition to the advice and help they provide to parents, policies to support positive parenting represent a key element for the promotion of the rights of the child and for the prevention of child abuse, school drop-out and social exclusion. The Council of Europe Recommendation on policy to support positive parenting (adopted in 2006) establishes a series of general principles that underly the concept of positive parenting. It also provides guidance on the way public services and professionals in contact with children can support it. This article describes the legal basis of the Council of Europe recommendation, the context of its adoption and its contents. It also refers to the evolution of the policies to support positive parenting in Europe.*

**Key words:** *Positive Parenting, European Policy, Rights of the Child, Child abuse, Council of Europe, European family policies.*

## 1. EL CONSEJO DE EUROPA Y LOS DERECHOS DEL NIÑO

El Consejo de Europa fue fundado en 1949, cuando el mundo despertaba de la horrible pesadilla de la Segunda Guerra Mundial. La Europa de 1949 era una Europa mutilada y con profundas heridas cuyas cicatrices nos recuerdan de lo que el hombre fue capaz e incapaz. Al grito de dolor siguieron el grito de «nunca más» y el compromiso por la paz y la solidaridad. Ese compromiso tomó la forma de una organización de cooperación internacional, el Consejo de Europa, a quien se le encomendó la noble y difícil misión de reconstruir Europa sobre la base de tres valores fundamentales: los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

El Consejo de Europa, que cuenta hoy 47 Estados miembros, ha desarrollado una importante labor en múltiples campos, diseñando interesantes herramientas de trabajo que le han permitido afianzar los cimientos de la construcción europea, haciéndola cada vez más sólida.

Las principales herramientas con que cuenta el Consejo de Europa son cinco:

- los instrumentos jurídicos (como los convenios);
- las actividades de vigilancia o seguimiento de los progresos realizados en los países miembros (con mecanismos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos);
- el desarrollo de políticas en ámbitos como la educación, la salud, la justicia, la juventud o la cultura;
- la asistencia técnica o cooperación bilateral y
- la sensibilización a los problemas de sociedad y a sus soluciones (por ejemplo, a través de campañas).

El Programa «Construir una Europa para y con los niños» pone estas cinco herramientas al servicio de la promoción de los derechos del niño y de su protección contra todas las formas de violencia. Como la Vicesecretaria General del Consejo de Europa dice a menudo, los niños no son «mini seres humanos» con «mini derechos humanos». Se tiende a olvidar que los niños también son personas protegidas, por ejemplo, por el Convenio Europeo de Derechos

Humanos y que por tanto pueden acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Consejo de Europa ha sido siempre precursor en la comprensión de la infancia y de la vida familiar<sup>1</sup>. Apoyándose en su gran experiencia y reconociendo plenamente que existen muchas formas diferentes de educar a los niños, ha elaborado una serie de principios generales que subyacen al concepto de parentalidad positiva, así como unas directrices sobre el modo en que los organismos públicos y los profesionales de la infancia pueden apoyarla. El documento de referencia del trabajo del Consejo es la Recomendación sobre política de apoyo al ejercicio de positivo de la parentalidad adoptada en 2006<sup>2</sup>. Antes de explorar el contenido de este texto, es necesario abordar el fundamento jurídico y el contexto de su elaboración.

## **2. LOS FUNDAMENTOS DE LAS POLITICAS DE PARENTALIDAD POSITIVA**

La declaración universal de derechos humanos comienza afirmando «todos los seres humanos nacen libres e iguales en derechos y en dignidad». El problema es que, desde el instante mismo del nacimiento, los contornos de esos derechos, las garantías de protección de la dignidad recién estrenada dependerán, para empezar, del momento y del lugar donde se viene al mundo. La situación se complica por el hecho que los miembros de la especie humana empezamos nuestra aventura vital siendo dependientes de nuestros padres y otros adultos, dependencia que dura unos cuantos años.

El único modo de compensar la injusticia del azar y los inconvenientes de la dependencia es establecer los mecanismos adecuados para proteger los derechos de los niños. Por desgracia, muchos adultos consideran a los niños como una extensión de sus padres o como seres frágiles e incompetentes y por tanto, incapaces de reflexionar, valorar, entender, decidir y exigir el respeto de sus derechos. A menudo se olvida de que, además del derecho a la protección, los

<sup>1</sup> Para consultar el resultado del trabajo del Consejo de Europa en el ámbito de la familia: [www.coe.int/t/dg3/familypolicy](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy)

<sup>2</sup> Recomendación del Comité de Ministros (2006) 19.

niños tienen derecho a los servicios (salud, educación, justicia, etc.) y a la participación. El desarrollo de las competencias de los padres y de los profesionales de la infancia es un factor clave para la protección y la promoción de los derechos del niño.

Educar a un hijo para que adquiera toda la autonomía y competencias necesarias para desarrollarse y realizarse plenamente supone pues una gran responsabilidad. Para la inmensa mayoría de las personas que tienen hijos, el ser una buena madre o un buen padre es una aspiración natural. Aunque la parentalidad es una experiencia gratificante, también puede ser fuente de estrés. La mayoría de los padres han vivido situaciones en las que les hubiese gustado contar con ayuda, no solo para hacer frente al estrés y solventar los conflictos, sino también para entender las sucesivas etapas del desarrollo del niño y para tomar las decisiones cotidianas. Esta necesidad de ayuda contrasta sin embargo con la reticencia a las políticas públicas de apoyo a la parentalidad que a veces son percibidas como injerencia ilegítima del Estado en las relaciones intrafamiliares. Sin embargo, el Estado no solo tiene el derecho, sino la obligación de intervenir cuando los intereses y los derechos del niño están en juego.

La Convención de Naciones Unidas relativa a los derechos del niño recuerda al Estado su obligación de respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres. Su artículo 5 dispone que:

*«Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.»*

Por su parte, el artículo 18 establece la obligación que el Estado tiene de apoyar a los padres:

*«1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.»*

*2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.*

*3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.»*

Las políticas de parentalidad positiva tienen como objetivo el conciliar los derechos, responsabilidades, necesidades y deberes de los padres con las necesidades, intereses y derechos de los niños. El ejercicio de la parentalidad, aunque vinculado a la intimidad familiar, debe ser considerado como un ámbito de la política pública, que debe crear las condiciones y tomar las medidas necesarias para un ejercicio positivo de la parentalidad.

El Consejo de Europa celebró en 2009 cincuenta años de cooperación europea en el ámbito de la política de la familia. Es interesante destacar que, a pesar de la diversidad de contextos políticos, económicos, culturales y sociales en los 47 países que forman el Consejo, ha sido posible identificar un conjunto de aspiraciones comunes y un cuerpo de principios y medidas aplicables en todo el continente. Temas como la calidad de los servicios y prestaciones a las familias, la conciliación de la vida profesional y familiar y las políticas de parentalidad han sido objeto de análisis y debates que han producido importantes resultados.

### **3. LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE POLÍTICA DE APOYO AL EJERCICIO POSITI- VO DE LA PARENTALIDAD**

La recomendación del Comité de Ministros sobre política de apoyo al ejercicio de positivo de la parentalidad adoptada en 2006 es la piedra angular del trabajo del Consejo de Europa en el campo de la relación padres-hijos. Firmemente basada en las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados en virtud de convenciones internacionales, la Recomendación no tiene carácter vinculante, pero se ha convertido en la referencia de prácticamente todas las políticas de

parentalidad promovidas en Europa. Una introducción a los conceptos y principios se impone antes de pasar al examen de las medidas recomendadas a los Estados.

### **3.1. Parentalidad positiva: definición y principios básicos**

El ejercicio positivo de la parentalidad se refiere a un comportamiento de los padres que respeta el interés superior del niño y sus derechos, tal como prevé la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, convención que también contempla las necesidades y los recursos de los padres. Un padre «positivo» es el que atiende, potencia, guía y reconoce a sus hijos como personas de pleno derecho. La parentalidad positiva conlleva el establecimiento de los límites necesarios para que los niños puedan desarrollar plenamente su potencial pero renuncia a la violencia como medio para imponer disciplina.

Según la Recomendación, el ejercicio positivo de la parentalidad se refiere al «comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño».

El concepto de parentalidad positiva requiere que el comportamiento de padres y madres sirva a satisfacer las siguientes necesidades del niño:

- Atención –en respuesta a la necesidad del niño de amor, calidez y seguridad.
- Estructura y orientación –se ofrece al niño un sentimiento de seguridad a través de una rutina predecible y del establecimiento de los límites necesarios.
- Reconocimiento –escuchando a los niños y valorándolos como sujetos de pleno derecho.
- Potenciación –reforzando el sentimiento de competencia y de control personal del niño.
- Educación sin violencia –excluyendo toda forma de castigo físico o psicológico degradante. El castigo corporal constituye

una violación del derecho del niño al respeto de su integridad física y de su dignidad humana.

Para alcanzar sus objetivos, las políticas y medidas adoptadas en el ámbito del apoyo al ejercicio parental deben respetar una serie de principios fundamentales:

- adoptar un planteamiento basado en los derechos, tratando a hijos y padres como titulares de derechos y obligaciones;
- basarse en un concepto claramente expresado y suponer la elección voluntaria de los individuos interesados, reconociendo que los padres son los principales responsables del niño, promoviendo la participación igualitaria de padres y madres y el respeto de su complementariedad, respetando siempre el interés superior del niño y considerando a padres e hijos como sujetos que comparten de forma adecuada el establecimiento e implantación de las medidas que les afectan;
- adoptar un planteamiento positivo hacia el potencial de los padres, particularmente priorizando una política de incentivos, reconociendo los diversos tipos de ejercicio parental y situaciones parentales mediante la adopción de un planteamiento pluralista;
- tener en cuenta la importancia de un nivel de vida suficiente para posibilitar el ejercicio parental positivo y garantizar la igualdad de oportunidades de los niños con independencia de su género, estatus, capacidades o situación familiar;
- dirigirse a padres y a otros agentes con responsabilidades sociales, sanitarias y educativas y de atención infantil y que también deben respetar los principios del ejercicio positivo de la parentalidad;
- tener una perspectiva a largo plazo para garantizar la estabilidad y la continuidad de la política, garantizando la cooperación interministerial, fomentando y coordinando las acciones llevadas a cabo en este campo por los distintos ministerios y organismos interesados a fin de implantar una política coherente e inclusiva. Las normas comunes a nivel nacional o federal deben establecer unos criterios mínimos y fomentar niveles equiva-

lentes a nivel local así como el desarrollo de redes locales de servicios que ofrezcan medidas de apoyo a la parentalidad.

En fin, la Recomendación prevé la coordinación de las políticas y medidas a nivel internacional, a través del intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en aplicación de las directrices sobre el ejercicio positivo de la parentalidad. El Consejo de Europa sirve precisamente de plataforma para esta coordinación.

### **3.2. Las políticas públicas de apoyo a la parentalidad positiva**

La Recomendación del Consejo de Europa pide a los Estados que tomen todas las medidas legislativas, administrativas, financieras y de otro carácter, adecuadas, adhiriéndose a los principios establecidos en el apéndice de la recomendación.

También describe una serie de medidas que conciernen diferentes ámbitos de las políticas públicas estableciendo objetivos de resultado e identificando los medios para alcanzarlos. Se pide a los gobiernos que organicen sus políticas y programas sobre el ejercicio positivo de la parentalidad con vistas a alcanzar los tres tipos de objetivos siguientes:

- la creación de las condiciones necesarias para el fomento del ejercicio positivo de la parentalidad, garantizando que todas aquellas personas que han de educar niños tengan acceso a los recursos adecuados (materiales, psicológicos, sociales y culturales) y que las actitudes y patrones sociales más extendidos se adapten a las necesidades de las familias con hijos y a las necesidades de padres y madres;
- la eliminación de barreras para el ejercicio positivo de la parentalidad, sea cual sea su origen. La política de empleo, en concreto, debe permitir una mejor conciliación de la vida familiar y laboral;
- la promoción de un ejercicio positivo de la parentalidad mediante la concienciación y la adopción de todas las medidas necesarias para hacerlo efectivo. A fin de contar con políticas eficaces para apoyar el ejercicio de la parentalidad, las autoridades públicas promoverán iniciativas encaminadas a sensibilizar

zar a la población sobre el valor y la importancia del ejercicio positivo de la parentalidad.

Se pide a los Estados que tomen todas las medidas necesarias para incorporar los derechos del niño en todas sus políticas, creando oportunidades para que las opiniones de los niños sean escuchadas y que puedan participar en las decisiones que les conciernen. La Recomendación también se refiere a la necesidad de desarrollar programas de educación a los derechos del niño y de establecer y apoyar instituciones para proteger los derechos del niño, como los defensores del menor.

Junto a las medidas propuestas por las autoridades públicas para proporcionar y mejorar el apoyo a los padres, también se debe reconocer y fomentar el apoyo por parte de otras entidades (como ayuntamientos, seguridad social y asociaciones). Se harán también políticas encaminadas a ofrecer apoyo a la labor parental en los tres niveles siguientes:

- informal: creación y consolidación de los vínculos sociales existentes y fomento de nuevos vínculos entre los padres y sus familias, vecinos y amigos;
- semi-formal: fortalecimiento de las asociaciones de padres y del ámbito de infancia y otras ONGs, así como la promoción de grupos y servicios de autoayuda y otros de tipo comunitario;
- formal: facilitando el acceso a los servicios públicos.
- Se recomienda la creación de servicios para apoyar a los padres, tales como:
  - centros y servicios locales en los que se proporcione información, asesoramiento y formación sobre el papel de los padres, técnicas de resolución de conflictos o de mediación;
  - espacios en los que padres puedan intercambiar experiencias, aprender unos de otros y jugar con sus hijos;
  - programas educativos para padres, de prevención del maltrato, durante el embarazo y otras fases del desarrollo del niño;
  - un teléfono de asistencia para padres e hijos que puedan encontrarse en situación de crisis;

- programas para apoyar la educación de los hijos, prevenir el abandono escolar y promover la cooperación entre padres y centros escolares y
- servicios de atención a las poblaciones en situación de riesgo, con familias inmigrantes, padres y niños con discapacidades, padres de adolescentes o padres en circunstancias sociales y económicas difíciles.

El ejercicio de la parentalidad en situaciones de exclusión social o en riesgo de exclusión social puede resultar particularmente difícil y se debe prestar atención especial a las necesidades de niños y familias que atraviesen esta situación. La Recomendación enumera una serie de objetivos específicos para estos casos que requieren un enfoque estratégico a largo plazo y la construcción de una relación de confianza entre un equipo de profesionales y las familias afectadas que evite la estigmatización y garantice el acceso a los servicios.

Para aplicar los derechos y principios mencionados, se han de establecer referencias comparativas y normas. Los profesionales (incluyendo aquellos que no tratan directamente con niños pero cuyo trabajo podría tener alguna repercusión sobre sus derechos) deben recibir directrices sobre los objetivos a alcanzar, la metodología, la cooperación entre equipos, la evaluación y seguimiento de programas, la formación continua, etc.

#### **4. EL APOYO A LA PARENTALIDAD POSITIVA EN EUROPA**

En la mayoría de los países de Europa, las iniciativas de apoyo a la parentalidad comenzaron a surgir propuestas por equipos de investigación, profesionales de la pediatría y psicología social y por asociaciones en contacto con niños y familias<sup>3</sup>. Si bien es cierto que la mayoría de los países han tomado medidas para facilitar la vida a los padres (creando sistemas de guardería infantil, promoviendo la conciliación de vida familiar y laboral), todavía son pocos los que proponen políticas ambiciosas de apoyo a la parentalidad. En algunos países (como el Reino Unido, Suecia o Noruega), los gobiernos

<sup>3</sup> Monografía: COUNCIL OF EUROPE. *Parenting in contemporary Europe*, Strasbourg, 2007. ISBN 978-92-871-6135-2

han desplegado medios importantes para la creación de servicios, el desarrollo de programas de educación parental y la sensibilización de los padres. En otros, las iniciativas tomadas a nivel local han probado el interés de atender la demanda de los padres, el impacto positivo sobre las familias y la necesidad de extender los programas propuestos al resto del territorio. Estas iniciativas surgen a menudo de los trabajadores sociales o de asociaciones que se ocupan de familias en dificultad pero consiguen inspirar más tarde la acción del gobierno (como en Azerbaijan, donde Save the Children creó tres centros de atención a las familias que pasaron a ser responsabilidad del gobierno en 2008). Entre las iniciativas de los gobiernos cabe citar la creación de material pedagógico para padres accesible en línea (Austria), la creación de material y formaciones para profesionales (Bélgica, Portugal, España), la multiplicación de talleres para padres y madres (Chipre), la creación de espacios para encuentros intergeneracionales (Alemania), la promoción del partenariado entre personal de guarderías y los padres (Finlandia), la producción de manuales para profesionales (Austria), la promoción de la investigación, publicaciones y conferencias sobre parentalidad positiva (España, Grecia, Portugal, Letonia). Mas recientemente, y gracias a la labor del Consejo de Europa, las iniciativas se han multiplicado y muchos son los gobiernos que expresan la voluntad política de crear un marco apropiado y sostenible para el desarrollo de políticas de parentalidad positiva.

En 2008, el Consejo de Europa lanzó su campaña «Levanta la mano contra el castigo físico» con el triple objetivo de obtener la prohibición de los castigos físicos, promover la parentalidad positiva y sensibilizar a los derechos del niño. El acalorado debate provocado por esta iniciativa en países como Francia, Reino Unido, Lituania, Polonia o República Checa demuestra la urgencia de invertir en la sensibilización de los padres. La tolerancia social al castigo físico es un indicador del estatus inferior que se le atribuye al niño. A través de su acción, el Consejo de Europa espera hacer entender que el castigo físico es una violación de los derechos del niño, puede causar graves daños físicos y psicológicos, envía un mensaje erróneo, es ineficaz como método de disciplina y resta eficacia a la lucha contra el maltrato infantil. La campaña ha sido mostrada en más de

30 países probando que un enfoque sobre los aspectos positivos de la parentalidad es una forma eficaz de comunicar con los padres, haciéndolos más receptivos a mensajes que les proponen un cambio de actitud y comportamiento. La experiencia de Suecia, que abolió los castigos físicos hace más de 30 años, nos muestra que la inversión en los programas de parentalidad debe acompañar las generaciones sucesivas de padres y evolucionar con la sociedad en la que les toca vivir<sup>4</sup>.

El Programa del Consejo de Europa «Construir una Europa para y con los niños» eligió como símbolo el tangram. El tangram es un puzzle chino muy antiguo. Se compone de 7 piezas geométricas que se combinan para formar cientos de formas diferentes. Construir el hogar que nuestros niños necesitan y merecen es un desafío importante que requiere creatividad, perseverancia y la participación de todos los actores sociales. Como el desafío del tangram: no es fácil, pero es posible. No dejemos de intentarlo.

<sup>4</sup> Publicaciones y material del Consejo de Europa sobre el castigo físico: [www.coe.int/corporal-punishment](http://www.coe.int/corporal-punishment)