

INFORME COMPLEMENTARIO AL V Y VI INFORME DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN ESPAÑA

Grupo de trabajo previo de la sesión 77
5 de junio a 9 de junio de 2017

UNICEF Comité Español
Febrero 2017

INFORME COMPLEMENTARIO AL V Y VI INFORME DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN ESPAÑA

Grupo de trabajo previo de la sesión 77
5 de junio a 9 de junio de 2017

UNICEF Comité Español
Febrero 2017

INFORMACIÓN DE CONTACTO:

UNICEF Comité Español
c/ Mauricio Legendre, 36
28046 Madrid - España

Gabriel González-Bueno
Tel: +34 91 378 95 55
ggonzalez@unicef.es

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
Aspectos clave del informe	8
1. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN	9
a. Legislación	9
b. Institución independiente de derechos humanos	11
c. Recopilación de datos	12
d. Asignación de recursos públicos para la aplicación de los derechos del niño	13
e. Cooperación internacional	17
f. Otros (impacto sector empresarial)	18
2. PRINCIPIOS GENERALES	19
El respeto por la opinión del niño	19
3. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	23
El acceso a la información y la protección contra cualquier material perjudicial para su bienestar	23
3. VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS	26
El abuso y el trato negligente	26
5. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO	27
Los niños privados de su entorno familiar	27
Adopción internacional	29
6. DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	30
Niños y niñas con discapacidad	30
El nivel de vida y medidas para reducir la pobreza y la desigualdad	32
7. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES	35
El derecho a la educación y sus propósitos	35
8. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN	37
Niños migrantes y refugiados	37
Trata de menores de edad	39
ANEXO: LISTADO DE RECOMENDACIONES	42

INTRODUCCIÓN

UNICEF Comité Español (UCE) es la entidad que representa y fomenta los intereses de UNICEF entre la sociedad civil en España mediante un acuerdo de reconocimiento con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Desde hace años, este Comité Nacional ha venido desarrollando en nuestro país labores de sensibilización, educación, formación e incidencia política en torno a la situación de los derechos de los niños y las niñas en los países en desarrollo y también en España.

Este Comité Nacional ya participó en el anterior proceso de presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño en el año 2010 con su propio informe complementario, e intervino activamente en la pre-sesión junto con la Plataforma de Infancia (la coalición nacional de organizaciones de infancia en España).

Este actual proceso de revisión de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Comité de los Derechos del Niño a España supone de nuevo una oportunidad muy especial para reconocer avances, extraer aprendizajes y llamar la atención sobre determinados aspectos de la situación de la infancia en España.

UNICEF Comité Español ha valorado positivamente el esfuerzo realizado por el Gobierno de España en la realización del V y VI Informe de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y los anexos correspondientes. Estos documentos contienen una información muy valiosa sobre la situación de los niños y niñas en nuestro país y la legislación, políticas y acciones desarrolladas en los últimos años.

El periodo de análisis que comprende este informe se ha caracterizado por el impacto que la fuerte crisis económica y social, iniciada en 2008, ha tenido y está teniendo sobre el bienestar de la infancia y sus derechos. Y también por la respuesta que se ha dado, en forma de reducción generalizada de los recursos en políticas públicas, desde las distintas administraciones del Estado.

Aunque se han realizado avances sustanciales en el ámbito legislativo de protección a la infancia a partir de 2015, que probablemente tengan su efecto en próximos años, en general se podría calificar este periodo como de falta de mejoras y retrocesos en la aplicación de los derechos, especialmente en los derechos económicos y sociales.

Durante la crisis económica, junto con el fortísimo crecimiento del desempleo, la elaboración de los presupuestos y el desarrollo de políticas de las administraciones públicas han estado condicionados (como reconoce el informe del Estado) a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos por la política económica de la Unión Europea a través de los distintos Programas de Estabilidad y a medidas de consolidación presupuestaria en todos los ámbitos de gasto público, consagradas a su vez en un cambio en la Constitución Española. Y eso ha tenido repercusiones negativas en muchos aspectos de la vida de los niños y niñas que viven en nuestro país, especialmente en los más vulnerables.

Aspectos a destacar serían el deterioro de los indicadores socioeconómicos de familias y niños y el incremento de la pobreza y la desigualdad, la reducción generalizada de los presupuestos y recursos destinados a servicios públicos (educación, salud) y específicamente los destinados a la infancia, la menor capacidad protectora de las políticas sociales para las familias con niños, la reducción al mínimo de la ayuda oficial al desarrollo, o la insuficiente adaptación a fenómenos que se han acentuado en este país en estos años, como el de los niños refugiados.

La pérdida de peso de las políticas de infancia en el conjunto de la acción pública, a pesar de la visibilidad de fenómenos como la pobreza infantil, junto con problemas estructurales como la escasa inversión en infancia han llevado a UNICEF Comité Español y a la Plataforma de Infancia a pedir insistentemente un Pacto de Estado por la Infancia que garantice los recursos y el consenso político en torno a sus derechos y su bienestar.

El UCE ha estado estos años promoviendo también a nivel local y regional el conocimiento sobre la situación de la infancia y el consenso político a través del programa Ciuda-

des Amigas de la infancia, de informes sobre la situación de la infancia en España y sus regiones y pactos entre los representantes políticos en las Comunidades Autónomas. Todo ello en el convencimiento de que resulta fundamental que España concentre sus esfuerzos en la situación de los niños más vulnerables dentro y fuera de nuestras fronteras. Y que más igualdad de oportunidades para la infancia de hoy significa menos inequidad y más progreso para todo el mundo el día de mañana.

En este contexto de búsqueda de acuerdos sólidos, la implementación por parte de España de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se muestra como un elemento que puede y debe ser clave en los próximos años para una mejor aplicación de los derechos de los niños y el diseño de políticas coherentes y coordinadas dirigidas a la infancia más vulnerable.

En cuanto al contenido, este informe no pretende ser un informe exhaustivo, sino que se centra principalmente en los aspectos y temáticas que han sido objeto de trabajo del UCE en estos últimos años, y también en aquellos aspectos en los que consideramos que supone un valor añadido al informe realizado por la Plataforma de Infancia, en el que el UCE también ha participado puntualmente.

Mencionar también que en el proceso de elaboración de este informe complementario sobre la aplicación de la Convención en España, UNICEF Comité Español, ha asumido el papel de impulsar la redacción y presentación de informes por parte de entidades y organizaciones independientes con un conocimiento experto en temas de relevantes sobre la infancia, como son la Universidad CEU-Cardenal Herrera¹ o la Fundación Raíces. ■



1. Las profesoras Susana Sanz Caballero, Beatriz Hermida Bellot, Elena Juaristi Besalduch y Mar Molina Navarro de la Universidad CEU Cardenal Herrera y Elena Goñi Huarte de la Universidad Europea.

ASPECTOS CLAVE DEL INFORME

Para UNICEF Comité Español hay algunas cuestiones dentro del conjunto del informe que adquieren una especial relevancia y que se quieren remarcar:

- La reducción de recursos públicos debido a la crisis económica, junto con la propia crisis, han tenido un fuerte impacto en los niveles de pobreza infantil, en el sistema educativo, en la cooperación internacional al desarrollo, y en la desigualdad entre los propios niños y de los niños respecto a otros grupos de edad. Para revertir este deterioro de la inversión en infancia y luchar de forma efectiva contra la pobreza infantil son necesarios:
 - Un Pacto de Estado que proteja los recursos dedicados a la infancia (especialmente en protección social y educación).
 - Políticas más amplias de equidad y protección social, acordes con los niveles de renta y bienestar del país. Entre ellas el incremento sustancial en importe y cobertura de las prestaciones monetarias relacionadas con la infancia con el objetivo de una prestación universal.
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una oportunidad para todos los países, y también para su infancia. Para avanzar en ella, España debe ampliar la capacidad de recopilación de datos sobre la infancia a distintos niveles territoriales, especialmente sobre niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad; y debe definir los mecanismos de coordinación pertinentes y diseñar una Estrategia de Desarrollo Sostenible que permita desarrollar las metas e indicadores para la puesta en marcha de la Agenda, teniendo en cuenta muy especialmente a los niños y las niñas en ella.
- Los niños y niñas de origen extranjero están más expuestos a la pobreza y a situaciones de vulneración de derechos. Los menores extranjeros no acompañados, solicitantes de asilo, o víctimas de trata están aún expuestos a la aplicación de procedimientos y normativas que no garantizan sus derechos. Es necesario eliminar las devoluciones automáticas en frontera, garantizar que todos los procedimientos y normas son acordes con su condición de menores de edad y con la legislación nacional e internacional, y establecer procedimientos y recursos diferenciados para los niños especialmente en los casos de solicitud de asilo o de trata de personas.
- Los niños y niñas en España siguen siendo especialmente vulnerables a la violencia, tanto en el ámbito familiar como en el escolar, deportivo, etcétera. La falta de sensibilización social, la débil coordinación entre administraciones ante las situaciones de maltrato y abuso, la falta de datos y de un abordaje amplio de este problema hacen necesaria una Ley integral de violencia contra la infancia.
- La voz de los niños y niñas todavía es muy poco escuchada y tenida en cuenta en el ámbito de las decisiones públicas que les afectan. Los avances legislativos en este sentido en el ámbito judicial o de protección precisan de un mayor apoyo para su implementación y es necesario desarrollar procesos de participación infantil en el sistema educativo y en el ámbito de las decisiones políticas en los distintos niveles territoriales. ■

1. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

A. LEGISLACIÓN

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

En los 6 años que han transcurrido desde la presentación del último Informe por parte del Estado Español al Comité de los Derechos del Niño, y como respuesta a las Recomendaciones emitidas por el Comité en su documento de Observaciones Finales a España de 2010, se han realizado varias reformas legislativas encaminadas a mejorar nuestro marco jurídico de protección a la infancia y “lograr un mayor grado de cumplimiento de los derechos que tienen reconocidos en la CDN los niños”.

Sin restar importancia a todas y cada una de las reformas legislativas realizadas, quizá, la que merece una mención especial es la llevada a cabo en relación con el sistema de protección de la infancia y la adolescencia, pues tras varios años de elaboración y enmiendas, y con la participación de un amplio sector de la sociedad civil, se logra un importante consenso entre los partidos políticos en la redacción que finalmente vio la luz en julio del 2015, y que se plasma en dos textos normativos, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015 de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia. Estas leyes, a pesar de algunas debilidades o carencias, suponen un importante avance en la armonización de la legislación española con los principios y disposiciones de la Convención, pues actualizan varias leyes sustantivas y procesales en aras de una mejora en la protección de los derechos de los niños.

Entre los principales aspectos que consideramos positivos de la reforma están:

- El nuevo tratamiento del principio del interés superior del niño, al reconocerlo como derecho y al fijar criterios que contribuyen a concretar dicho interés superior en cada caso, en línea con lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General nº14.
- El refuerzo y definición del derecho del niño a ser oído y escuchado y a ser tenido en cuenta en las decisiones que le afecten, sin ningún tipo de discriminación, en sintonía con la Observación General nº 12.
- En las actuaciones de protección de menores y cuidados alternativos, antepone las medidas estables frente a las temporales, las familiares frente a las institucionales (especialmente en los niños y niñas de menor edad), las medidas las consensuadas frente a las impuestas, y las nacionales frente a las internacionales.
- Se incluye por primera vez en nuestra legislación la obligatoriedad de un informe de análisis previo del impacto en la infancia de los cambios legislativos; a partir de una propuesta promovida por UNICEF Comité Español.
- Declara que la situación de pobreza de los padres, tutores o guardadores no será en ningún caso la única circunstancia para determinar la situación de desamparo.
- Se introducen varios elementos que contribuyen a mejorar la coordinación entre los agentes implicados y a aclarar competencias y responsabilidades de las distintas administraciones:
 - Un sistema de información compartido entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado que permita el conocimiento uniforme de la situación de la protección a la infancia en España.
 - Una regulación estatal de las situaciones de riesgo y desamparo y un concepto común para la declaración de idoneidad en las adopciones.
 - La aclaración de las competencias estatales y regionales, en el marco de la Ley de Adopción Internacional.
- Además se mejora la protección a los hijos de víctimas de violencia de género: se reconoce como víctimas de la violencia de género a los hijos menores de edad de las víctimas de violencia de género y doméstica.
- Se regula la situación de los centros de protección para menores con problemas de conducta.
- Se impide el acceso a profesiones que estén en contacto con menores a aquellas personas condenadas por

delitos contra la libertad sexual o la explotación de menores, y se incorpora un registro de delincuentes sexuales con menores.

Por lo que se refiere a sus debilidades, comentar que:

- La presencia de la Disposición final vigésima de la ley que indica que su aplicación no podrá suponer incremento del gasto público, ni de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal. Esta disposición es incoherente con varios de los ambiciosos cambios que se incluyen en ella, en especial con las modificaciones relativas a la promoción de derechos, prevención del riesgo y el maltrato, al cambio del enfoque del sistema de protección de menores hacia las medidas de acogimiento familiar frente a las residenciales, o al papel más activo que otorga a la fiscalía en muchos procesos.
- No se producen avances significativos en el ámbito de la protección de menores no acompañados en general y en el ámbito de los procesos de determinación de la edad en particular. Y se incluye la finalización de la tutela pública a los seis meses de abandonar un centro de protección de menores.²
- Se incluye un controvertido apartado específico sobre “los deberes de los menores” (art. 9.bis).

En relación con otros cambios legislativos es interesante destacar que el significativo consenso alcanzado en la modificación de la normativa del sistema de protección a la infancia y la adolescencia no se repite en casos como el de la reforma del sistema educativo. La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, fue aprobada únicamente con los votos del partido en el Gobierno, lo que probablemente supondrá una nueva modificación del sistema educativo (ha habido 6 leyes distintas de ordenación general de la educación en estos últimos 35 años) a la vista del actual panorama político en el país. Ello hace patente la falta de capacidad de consenso político y la evidente necesidad de alcanzar un acuerdo estratégico que se materialice en un Pacto de Estado por la Educación (a ser posible en el marco de un Pacto de Estado por la infancia) que permita dar estabilidad a nuestro sistema educativo y acabar con la incertidumbre que provocan los continuos cambios normativos; y que impulse una educación de calidad para todos, basada en el principio de igualdad de oportunidades en cualquier parte del territorio nacional.

Otras reformas legislativas llevadas a cabo durante este período, son los cambios aprobados para elevar la edad mínima para contraer matrimonio o para mantener relaciones sexuales consentidas. Algunas reformas de aspectos relacionados con los abusos y maltrato a menores, su explotación y corrupción, la pornografía y la explotación sexual infantil, así como con los niños víctimas de violencia, los niños con discapacidad y, por supuesto, “los niños en el contexto de las migraciones (niños refugiados y migrantes)”, se analizan a lo largo de este informe, en los apartados correspondientes a dichos temas.

Así, si bien es cierto que el Gobierno ha desarrollado en estos años una labor legislativa relativamente importante en aras de mejorar el marco jurídico que regula la situación de la infancia y garantizar la realización de los derechos recogidos en la CDN en toda su extensión, todavía es necesario continuar revisando la normativa vigente con miras a adoptar medidas legislativas pertinentes que permitan modificar, armonizar o incorporar aquellos aspectos que, lejos de contribuir a dar cumplimiento a dichos derechos, dificultan su adecuada realización.

Por ello, en los diferentes temas abordados en este Informe, UNICEF Comité Español, tras analizar las medias adoptadas y valorar el progreso realizado, irá formulando recomendaciones específicas y puntuales que considera que contribuyen a mejorar el disfrute de los derechos de la Convención. Ahora bien, parece conveniente destacar en este apartado que esa importante labor de reforma normativa realizada encuentra en la falta de una dotación específica y suficiente de recursos, principalmente económicos, uno de los principales obstáculos para lograr la aplicación eficaz y efectiva de las medidas legislativas aprobadas.

Finalmente, UNICEF Comité Español felicita al Estado por su rápida ratificación del Tercer Protocolo Facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones. ■

2. Desarrollado en el apartado NIÑOS MIGRANTES Y REFUGIADOS.

RECOMENDACIONES

- Hacer una dotación específica y suficiente de recursos, especialmente económicos, para lograr la aplicación eficaz y efectiva de las medidas legislativas aprobadas en relación con la protección y promoción de los derechos del niño.
- Revisar la La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, para avanzar en una legislación básica del sistema educativo basada en un mayor consenso político y social.
- Continuar trabajando en mejorar la armonización legislativa, garantizar la incorporación de las reformas de la ley de protección en las normas de las Comunidades Autónomas y mejorar la igualdad en el ejercicio de los derechos del niño en los diferentes territorios.
- Continuar revisando la aplicación de la normativa vigente a fin de modificar aquellos aspectos que impiden la adecuada realización de los derechos del niño.
- Asegurar, mediante la formación y la evaluación, la elaboración de informes previos de impacto en la infancia relevantes y de calidad por parte de las administraciones.

B. INSTITUCIONES INDEPENDIENTES DE DERECHOS HUMANOS

Completando la información aportada por el Gobierno en su Informe, interesa al UCE destacar la supresión de las pocas instituciones del Defensor del Menor que existían en algunas de las Comunidades Autónomas de nuestro país (como la Comunidad de Madrid) en lo que parece ser un decisión relacionada con las fuertes restricciones económicas a las que éstas se han visto sujetas como consecuencia de la crisis sufrida en el país.

A pesar de ello, es interesante resaltar que, tanto la institución nacional del Defensor del Pueblo como sus homónimos en las diferentes Comunidades Autónomas (la mayoría mantiene esta institución), además de recibir quejas sobre la posible vulneración de los derechos de los niños por parte de las Administraciones Públicas, destinan parte de sus recursos a realizar estudios e investigaciones sobre aspectos concretos relativos a la vulneración de sus derechos. ■

RECOMENDACIÓN

Proteger y reforzar las instituciones de defensa de derechos humanos, promoviendo la creación de Defensores del Menor o, en su caso, orientando las figuras del Defensor

del Pueblo en sus distintos ámbitos territoriales a una atención especial, y con personal específico, a los derechos de los niños y niñas.

C. RECOPIACIÓN DE DATOS

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Actualmente, en España existe un sistema de indicadores básicos sobre bienestar infantil regularmente actualizado por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en colaboración con UNICEF Comité Español, y que es accesible desde la web Infancia en Datos.³ Sin embargo, sigue sin existir un sistema estatal para la recogida sistemática y global de estos datos para todos los territorios del Estado. Muchos de los datos de infancia existentes no responden a criterios comunes de desagregación para todos los niños y niñas en todo el territorio ni cuentan con la calidad estadística suficiente, lo que limita conocer de manera detallada la situación de la infancia en España, comparar los datos entre CCAA (que tienen competencia sobre muchas políticas de infancia) o con la media estatal, o diseñar y evaluar políticas específicas.

Además, existen desigualdades con respecto a la disposición de datos, su nivel de desagregación, periodicidad, coherencia y accesibilidad en función de los colectivos específicos de niños, las Comunidades Autónomas o las dimensiones específicas de bienestar infantil.⁴ La recopilación de datos y definición de indicadores no es una cuestión puramente técnica, sino que debe reflejar el compromiso político de garantizar el enfoque de equidad y comprender las necesidades y experiencias de todos los niños y niñas. La implementación de la Agenda 2030 refuerza la necesidad de recopilación y desagregación de datos para el adecuado conocimiento de la situación de la infancia y el diseño de políticas eficaces y eficientes. La Alianza establece la obligación de los Gobiernos –nacionales, regionales y locales– de definir un marco de seguimiento y evaluación que integre indicadores con alto nivel de desagregación y de calidad que midan los avances en su implementación hasta 2030.

CAMBIOS EXPERIMENTADOS

Se reconoce el esfuerzo realizado en la recogida de datos y la puesta en marcha de la web Infancia en Datos⁵ y se reconoce su avance con respecto a la última recomendación

del Comité de los Derechos del Niño,⁶ así como una contribución a la aplicación del II Plan Estratégico Nacional para la Infancia y la Adolescencia (PENIA II).⁷ El Sistema de Indicadores de Bienestar Infantil⁸ también ha sido clave para el consenso sobre indicadores mínimos comunes para todas las administraciones y expertos. Los informes internacionales PISA y HBSC, suponen un aporte importante a conocer algunos ámbitos específicos de la vida y los derechos de los niños (salud, educación, bienestar), a pesar de su periodicidad cada 4 años. Los boletines “Infancia en Cifras”, de medidas de protección a la infancia o las encuestas sobre hábitos y usos de las TIC por parte de los niños⁹ también han contribuido a homogeneizar la recogida de datos.

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Respecto al informe del Gobierno: aún no han hecho accesibles los datos de niños y niñas víctimas de violencia de género de acuerdo a la nueva Ley de Protección de la Infancia y la Adolescencia, y el Instituto Nacional de Estadística (INE) sigue ofreciendo los datos públicos en la franja 0-16 años. A fecha de hoy, son pocos los avances realizados por la administración central, autonómica y local en la definición de indicadores de seguimiento de la Agenda 2030 y la adecuación del sistema de indicadores existente, un proceso que debe ser visto como una oportunidad de integrar la perspectiva de infancia en el sistema nacional de recopilación de datos y de fortalecer la calidad y desagregación de los indicadores de ámbito estatal y, fundamentalmente, autonómico.

Se hace poco uso, hay poca difusión y existen dificultades para la accesibilidad de los datos administrativos relacionados por la infancia en general, por ejemplo en el ámbito de la sanidad infantil, los desahucios de vivienda, la desagregación del gasto público por Comunidades Autónomas, la discapacidad, etc. Existe consenso básico sobre los indicadores de infancia para medir la situación de los niños y niñas en el país pero no cuentan con la desagregación necesaria para las CCAA ni hay disposición de datos sobre determinados colectivos de niños vulnerables como los niños con discapacidad. ■

3. MSSSI y UNICEF Comité Español 2014: <http://www.infanciaendatos.es/>

4. UNICEF Comité Español y Observatorio de Infancia de Asturias, 2010: Propuesta de un Sistema de Indicadores sobre Bienestar Infantil en España 2010: https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Indicadores_Bienestar_INF.pdf

5. MSSSI y UNICEF Comité Español 2014: <http://www.infanciaendatos.es/>

6. Comité de Derechos del Niño, 2010: Observaciones Finales para España: <https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Observaciones.pdf>

7. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/documentos/PENIA_2013-2016.pdf

8. UNICEF Comité Español y Observatorio de Infancia de Asturias, 2010: Propuesta de un Sistema de Indicadores sobre Bienestar Infantil en España 2010 https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Indicadores_Bienestar_INF.pdf

9. Ministerio del Interior 2014, Encuesta sobre hábitos de uso y seguridad de Internet de menores y jóvenes de España: <http://www.interior.gob.es/documentos/10180/2563633/Encuesta+sobre+h%C3%A1bitos+de+uso+y+seguridad+de+internet+de+menores+y+j%C3%B3venes+en+Espa%C3%B1a/b88a590a-514d-49a2-9162-f58b7e2cb354>

RECOMENDACIONES

- Insistir en la Recomendación a España del Comité de Derechos del Niño de 2010 sobre la necesidad de profundizar los niveles de desagregación. La medición del alcance de los indicadores debe realizarse a diferentes niveles: estatal, CCAA y local con una muestra de calidad suficiente que permita un nivel de desagregación adecuado por sexo, grupo de edad, territorio, etnia, origen y estado migratorio entre otros. Al desagregar la información, se da un primer paso para promover un modelo de protección social que tenga un impacto directo y positivo en los niños con mayor vulnerabilidad y en situación de pobreza y exclusión social.
- Reiterar la necesidad de disponer de datos relacionados con grupos de niños menos visibles para diseñar políticas y programas eficaces que incluyan una perspectiva de equidad (niños con discapacidad, niños y niñas extranjeros no acompañados, en el sistema de protección, niños hijos de mujeres víctimas de violencia).
- La Administración Central, en especial el Observatorio de Infancia, ha de actuar proactivamente en la gestión y promoción del sistema actual de indicadores para medir la situación de la infancia en España, incorporando a las administraciones autonómicas y locales. En esa dinámica España debe definir indicadores para la agenda 2030 para el nivel estatal y autonómico desde un enfoque de derechos de infancia, fortaleciendo la recopilación de datos para la infancia y adecuándose al marco de indicadores existente.

PREGUNTA AL ESTADO:

¿Qué acciones está llevando a cabo el Gobierno y, en concreto, el INE para adecuar el marco de indicadores nacional y autonómico a la nueva Agenda 2030 y mejorar la recopilación, calidad y desagregación de los indicadores de infancia?

D. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

En términos generales España es un país que tiene un bajo nivel de inversión en infancia en comparación con los países de su entorno geográfico y económico.

En el desarrollo histórico de las políticas de bienestar general, los niños y niñas y sus familias han sido poco tenidos en cuenta en la implementación de políticas públicas y

la dotación de recursos (especialmente en el ámbito de la protección social). No existen mecanismos eficaces para la protección económica específicos para los niños y las familias con niños, al menos no comparables, ni en volumen ni en cobertura, a los de protección por desempleo o de las personas mayores (sistema de pensiones).

La evidencia de las altas tasas de pobreza infantil y su crecimiento durante la crisis (mientras descendía rápidamente

te la pobreza relativa entre los mayores de 65 años), es una muestra de esta debilidad previa a la crisis económica, pero que se ha hecho más evidente durante ésta.

A falta de datos oficiales consolidados sobre inversión en infancia, algunos ejemplos por sectores: según Eurostat¹⁰ en 2013 el gasto en ayudas de protección social en familias y niños fue del 1,3% del Producto Interior Bruto, frente a una media del 2,3% de la Unión Europea. Según la misma fuente, el gasto público en educación (incluida la universitaria) suponía en 2013 el 4,19% del PIB frente al 5,34% de media de la Unión Europea, un 21% menos.

CAMBIOS EXPERIMENTADOS

Los recursos asignados por las administraciones públicas a políticas relacionadas con la infancia se han reducido de manera drástica en el periodo analizado, con una tímida recuperación desde el año 2014.

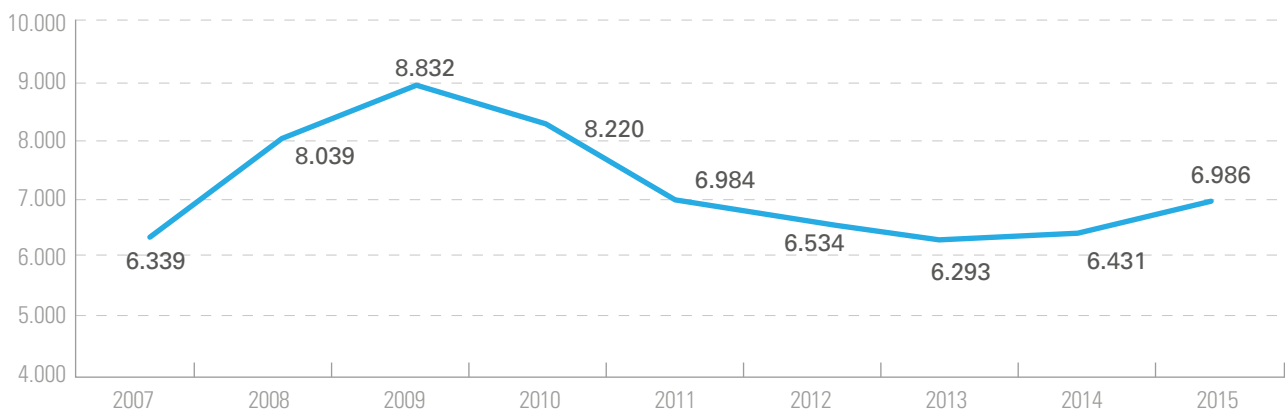
En el informe de UNICEF Comité Español de 2012 sobre el impacto de la crisis en la infancia¹¹ y en otros análisis ya se llamaba la atención sobre cómo los recursos económicos y servicios destinados a los niños estaban siendo especialmente vulnerables a los recortes frente a otros tipos de gasto social (como las pensiones) o gastos financieros, que han sido protegidos o priorizados.

Además de los mencionados datos de Eurostat (que no permiten mucho detalle), UNICEF Comité Español realizó en 2014 una estimación de la evolución de los presupuestos públicos entre 2007 y 2013¹² que evidenciaba que, rompiendo una tendencia positiva en el incremento de los recursos públicos para los niños hasta 2009, a partir de 2010 las medidas de austeridad y recorte del gasto habrían reducido la inversión anual en infancia en unos 7.766 millones de euros¹³ (M€), un 17,2%. Pasando de un total de 47.317 a 39.551 M€.

Según esta estimación la mayor reducción en los recursos se habría producido en educación no universitaria con un descenso de 5.462 millones de euros en el presupuesto anual. En salud, esta reducción se estimó en 1.327 millones.

Las fuentes oficiales, como la contabilidad nacional, reflejan también este preocupante retroceso. Según la clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas (COFOG, Ministerio de Hacienda¹⁴), entre 2009 y 2014 el gasto público anual en educación infantil, primaria y secundaria se redujo en 4.859 millones de euros (un 13%) para recuperarse algo en 2015. El gasto en protección social dedicado a familia y niños por el conjunto de las administraciones públicas pasó de 8.832 millones de euros a 6.431 (una reducción de 2.401 M€, un 27%) y también se recupera algo en

Gasto público en protección social de familia y niños (2007-2015). Millones de euros



10. Tables by benefits - family/children function [spr_exp_ffa] Last update: 26-05-2016

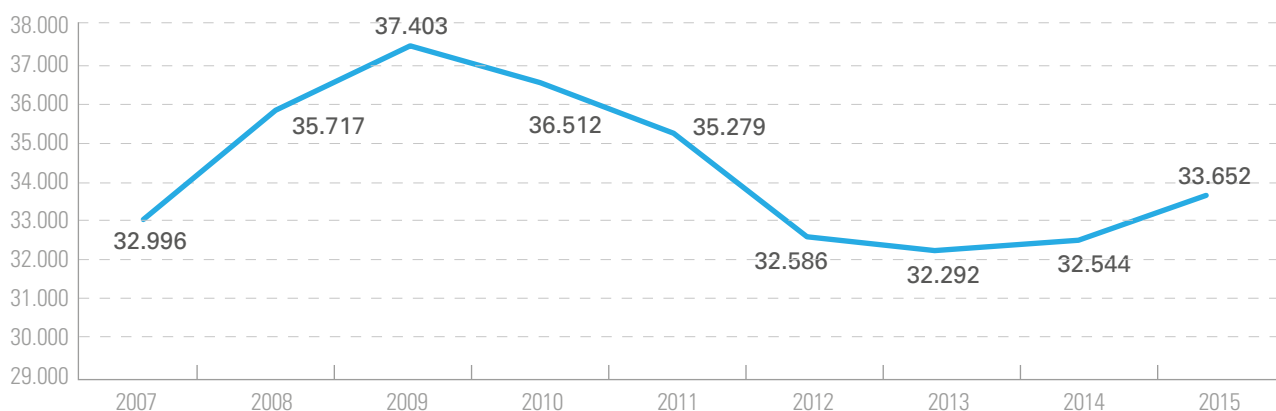
11. UNICEF España (2012). La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños. Madrid: UNICEF España. https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Infancia_2012_2013_final.pdf

12. Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET), 2015. La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013, Cuadernos para el Debate nº 4, UNICEF Comité Español, Huygens Editorial. https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/la_infancia_en_los_presupuestos_cpd4_new.pdf

13. Euros constantes de 2007.

14. Análisis realizado por el UCE con datos de la Intervención General de la Administración del Estado. La metodología de esta valoración del gasto público es diferente de la de Eurostat, ya que (entre otras cosas) el COFOG considera únicamente gasto de las administraciones públicas, e incluye el coste de los servicios públicos. <http://www.igae.pap.minhap.gov.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>

Gasto público en educación no universitaria (2007-2015). Millones de euros



2015, quedándose en un 21% menos que en 2009. En ambos casos se dan notables también diferencias en la reducción de gasto entre las diferentes Comunidades Autónomas, que asumen una gran proporción del gasto educativo y social.¹⁵ La reducción en inversión en la infancia acumulada en 2015 respecto a la de 2009, sólo en educación y protección social, sería de más de 33.100 M€.

Según esta misma fuente ambos conceptos de gasto, además de reducirse de forma notable, pierden peso en el conjunto del gasto de las administraciones públicas (pasando del 1,8% al 1,5% en el caso de la protección social, y del 7,6% al 7,1% en la educación) de 2009 a 2015. Es decir: se reducen más que el conjunto del gasto, por lo que se puede afirmar que no sólo no se han protegido estos recursos, como solicitaba en 2010 el Comité,¹⁶ si no que han sido objeto de especiales recortes en momentos de muchas dificultades para los niños y sus familias.

Por último, resulta preocupante cómo la reducción del gasto y la inversión en infancia se ha producido, en muchos casos, en partidas especialmente sensibles para los niños y niñas más vulnerables y que compensan las desigualdades: las becas escolares, los profesores y programas de apoyo, y el gasto en servicios y ayudas sociales han sufrido de forma especial el recorte del gasto público en momentos en los que éste era más necesario que nunca. El Defensor del Pueblo estimó en 2014 que, por ejemplo, el gasto en becas para libros de texto para alumnos con pocos recursos disminuyó de 303 M€ a 166 M€ de 2009 a 2013. Recortes que tienen un claro impacto en la mayor exclusión y en una mayor inequidad entre los niños y niñas.

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

El primer obstáculo para la adecuada asignación de recursos públicos a la infancia es actualmente la prioridad concedida por el Estado español a las medidas de austeridad y al mandato de contención de gasto público establecido por parte de la UE y otros mecanismos financieros nacionales e internacionales.

El segundo obstáculo es que resulta muy complicado identificar las partidas presupuestarias orientadas a la infancia, desagregar la parte destinada específicamente a infancia o contar con criterios claros para ponderar el gasto en infancia de partidas generales (por ejemplo, la de gasto sanitario).

Incluso la estimación de UNICEF, antes mencionada, cuenta también con limitaciones derivadas de la dificultad para comparar los datos de los presupuestos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales debido a las muy distintas denominaciones, programas y asignaciones funcionales y orgánicas de dichas partidas presupuestarias. Aun así, la estimación promovida por UNICEF Comité Español ha sido reconocida como una aportación valiosa por el informe del Estado Parte (página 8).

Con la excepción de fuentes como Eurostat o COFOG, que presentan datos muy agregados, casi ninguna administración presenta datos públicos en los que se determine por separado el importe y la proporción del presupuesto o el gasto destinado a la infancia. Sólo alguna administración local (por ejemplo, municipios que

15. Por ejemplo en el sector educativo: [http://www.fe.ccoo.es/comunes/recursos/25/2253674-Informe_Crisis_economica_y_financiacion_educativa__evolucion_de_la_inversion_\(2009-2013\).pdf](http://www.fe.ccoo.es/comunes/recursos/25/2253674-Informe_Crisis_economica_y_financiacion_educativa__evolucion_de_la_inversion_(2009-2013).pdf) (p. 83 y ss.

16. CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 16 b))

participan en el programa Ciudades Amigas de la Infancia) realiza este ejercicio. No se han producido avances significativos respecto a la recomendación del Comité en 2010 en este sentido.¹⁷

Un tercer obstáculo es la falta de valoración del impacto en los derechos de los niños y niñas de las reducciones presupuestarias. La reforma de la ley de protección a la infancia de 2015 establece este mecanismo de memorias previas de impacto (CRIMA) pero, de momento, no ha habido valoraciones por parte de las administraciones públicas del impacto de la reducción de la inversión en infancia en sus derechos y bienestar, ni a corto ni a largo plazo.

El último obstáculo es más complejo y está relacionado con la falta de peso de los niños y niñas en la agenda política, como se menciona al comienzo de este apartado. El peso relativo de los recursos dedicados a la infancia siempre ha sido reducido en España y, a consecuencia de la crisis, se ha reducido de forma muy notable tras algunos años previos de mejoras. La falta de sensibilidad política y social sobre el impacto que las desinversiones en la infancia tienen en el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, y en el futuro social y económico del país, se convierte en un impedimento para una apuesta decidida por la inversión en infancia. ■

RECOMENDACIONES

- Incrementar los recursos públicos destinados a la infancia en áreas clave (educación, sanidad, protección social) aproximándolos progresivamente a la media de los países del entorno (Unión Europea) en porcentaje del PIB y del Gasto Público, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre inversión en infancia¹⁸ y las metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
- Impulsar un acuerdo político de protección de los recursos destinados a la infancia en el marco de un Pacto de Estado por la Infancia, en el que se definan líneas presupuestarias para los niños y las niñas más vulnerables, y se garantice el blindaje de estas medidas y los recursos implicados en coyunturas de crisis económica y recesión.
- Aplicar de forma consistente y adecuada la nueva legislación, que establece la elaboración de un informe de análisis de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, a los presupuestos de todas las administraciones públicas.
- Reiterar la recomendación de 2010 a España en el sentido de que “se determine el importe y la proporción del gasto destinado a éstos a nivel nacional, autónomo y local, a fin de evaluar las repercusiones y los efectos de dicho gasto en la infancia” implementando un sistema de seguimiento que ayude a identificar los recursos destinados a la infancia en las herramientas de gasto y presupuesto de las distintas administraciones, acorde con la Observación General nº 19 sobre Presupuestos públicos para la aplicación de los derechos del niño.
- Promover la participación de los niños y niñas en las decisiones presupuestarias que les afectan, fomentando de forma específica su participación en la elaboración y seguimiento de los presupuestos de las entidades locales.

17. CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 16 a)

18. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/UE).

E. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española ha sufrido una drástica reducción de recursos que, entre 2009 (0,46% de la Renta Nacional Bruta) y 2015 (0,13% RNB), alcanzó un 70%. Este descenso está muy por encima de la media de los países europeos, y es superior al realizado por Portugal, Grecia o Irlanda que también se han enfrentado a crisis muy severas. En 2015 el presupuesto de la Cooperación Española (CE) alcanzó un 0,13% de la RNB, mientras que la media de inversión de los países europeos era del 0,40%. Este dato sitúa a la CE en un mínimo histórico y mantiene a la AOD anclada en niveles de los años 80 del siglo pasado.

La infancia supone casi la mitad de la población de los países en desarrollo y su bienestar es extremadamente sensible a los vaivenes presupuestarios de las políticas de cooperación. A pesar de que no hay un marcador específico de infancia y que los sectores Creditor Reporting System (CRS)¹⁹ son parciales, esta reducción de la AOD tiene clara repercusión en la realización de los derechos de los niños y niñas más vulnerables de los países con los que se coopera. Para 2010, la AOD destinada a los sectores de educación –primera infancia, primaria y secundaria–, salud infantil y niños soldados alcanzó 134,18 Millones de Euros, mientras que en 2014 la AOD en estos tres sectores fue de 11,36 Millones de euros, lo que representa un decrecimiento de más del 90%.

Sin embargo, en este escenario de debilitamiento de la Cooperación Española, es necesario poner en valor la aprobación en diciembre de 2014 (presentada oficialmente en octubre de 2015) de la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española.²⁰ Esta herramienta programática fue promovida por el grupo de organizaciones de infancia²¹ liderado por UNICEF Comité Español. Además, cabe subrayar que la elaboración de una estrategia transversal en infancia de la cooperación española fue una de las recomendaciones que presentamos en nuestro informe complementario al III y IV Informe de la aplicación de la CDN por España, en febrero de 2010. Dicho instrumento establece un marco de acción dirigido a garantizar que la infancia y sus derechos sean una prioridad horizontal y trans-

versal de la política de cooperación nacional, autonómica y local. Este compromiso mejoraría la calidad de nuestra cooperación en relación con la infancia, que ya no formará parte de un grupo amplio poblacional: será protagonista de derechos específicos que deben tenerse en cuenta.

A fecha de hoy, las oficinas competentes para la política de cooperación no han adoptado las medidas necesarias para implementar y dar seguimiento a la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española. Para alcanzar los resultados previstos, y generar impactos positivos en las vidas de millones de niños, es necesario que la Estrategia se refleje en los programas, instrumentos y políticas de cooperación de ámbito estatal y descentralizada. La definición de un nuevo Plan Director 2017-2020 de la CE, representa una oportunidad primordial para asegurar que la infancia sea una prioridad horizontal y transversal.

Además, la Agenda de Desarrollo Sostenible abre una nueva etapa en la política de cooperación. La Cooperación Española tendrá una valiosa ocasión para aplicar las lecciones aprendidas, definir mejor las prioridades, y hacer frente a los desafíos globales con nuevos y mejores instrumentos y actores, en definitiva, de fortalecer su política y comprensión del desarrollo. Por ejemplo, la meta 1a del ODS 1, establece que los Estados deben garantizar la movilización de recursos suficientes, desde diversas fuentes, para la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios adecuados y previsibles a los países socios y, en particular, a los países menos adelantados, para aplicar programas dirigidos a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

La implementación de la Estrategia de Infancia tendrá importantes implicaciones para todos los niños y las niñas, en concreto para los más vulnerables, que viven en los países a los que llega nuestra ayuda oficial. Las políticas de cooperación deben hacer visible la defensa de los derechos de la infancia (en el marco de la CDN) en el conjunto de sus acciones, conscientes de que atender las prioridades de los niños y las niñas es fundamental para el desarrollo de su pleno potencial y el de sus países, así como imprescindible en la lucha contra la pobreza y en la construcción de sociedades más democráticas e igualitarias. ■

19. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, con el fin de catalogar y registrar a que sectores se dirige la ayuda, definió los llamados Sectores CAD y Sectores Creditor Reporting System (CRS). Se busca identificar el área específica de la estructura social o económica que se pretende potenciar con la intervención en el país socio. Los sectores CAD se caracterizan por tener tres dígitos y, definen un sector o área general de intervención. Por ejemplo, educación (CAD 110), salud y gobierno y sociedad civil (CAD 150), etc. Los sectores CRS cuentan con cinco dígitos los cuales definen un sector concreto. Por ejemplo, educación primaria (CRS 11220), planificación familiar (CRS 13030) o nutrición básica (CRS 12240), etc.

20. En <http://www.cooperacionespanola.es/es/estrategia-de-infancia>

21. La Estrategia es fruto del trabajo conjunto de la Secretaría General de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y de varias organizaciones especializadas en infancia. Dicho diálogo y trabajo colaborativo, de más de tres años, ha contado con la participación de numerosas instituciones y personas que han aportado valiosas contribuciones: Acción contra el Hambre, Ayuda en Acción, CONGDE, Educo, Entreculturas, Plan Internacional, Plataforma de Organizaciones de Infancia, Proyecto Solidario, Save the Children, UNICEF Comité Español y World Vision.

RECOMENDACIONES

- Garantizar la implementación y seguimiento de la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española a nivel estatal y autonómico, mediante instrumentos estratégicos y operativos, y mecanismos de seguimiento.
- El próximo Plan Director 2017-2020, deberá situar a la infancia y sus derechos como prioridad transversal y horizontal. También, deberá contener compromisos firmes y concretos para recuperar la AOD española de manera inmediata y escalonada. El objetivo debe ser acercarse a la media europea y alcanzar el 0,40% de la RNB en 2020.
- Recopilar y hacer públicos datos desagregados de la AOD española destinada al cumplimiento de los derechos de infancia en el marco de los programas y proyectos de cooperación.

PREGUNTA AL ESTADO:

¿Qué acciones está llevando a cabo el Gobierno y, en concreto, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional para aplicar la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española?

F. OTROS (IMPACTO SECTOR EMPRESARIAL)

El 26 de junio de 2014, en línea con las Estrategias de Responsabilidad Social Corporativa, se remitió para su aprobación al Consejo de Ministros el Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos del Gobierno español. Desde entonces, no hay noticias de un plan que, con ciertas carencias y debilidades, abordaba el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas transnacionales, y la obligación del Estado de hacer cumplir esta directriz. Además, establece en su medida nº 8 la necesidad de promover campañas de sensibilización dirigidas a las empresas en los diferentes niveles de decisión, para que incorporen en sus modelos de negocio acciones dirigidas a proteger a los colectivos con mayores riesgos de vulnerabilidad, entre los que se encuentran los niños, las niñas y los adolescentes.

Además, subrayamos que la nueva Agenda 2030 fortalece la obligación de las empresas de proteger los de-

rechos de la infancia en todas sus acciones. La Alianza no sólo implica a los gobiernos sino, también, interpela a una amplia diversidad de actores, tanto del ámbito privado como de la sociedad civil, para que contribuyan a hacer realidad los 17 objetivos. No cabe duda, de que el sector privado, al contrario de lo que ocurrió con la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se está involucrando más con la Agenda ODS y se reconoce cómo un actor clave en su aplicación.

Resulta fundamental promover la adopción e implementación de un Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos del Gobierno español. Dicho instrumento político debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y, en concreto, los derechos de infancia por parte de las empresas, así como fortalecer su rol y contribución en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ■

RECOMENDACIÓN

- Retomar la formulación del Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos del Gobierno español, con una amplia participación de las entidades de la sociedad civil, sector público, academia, y organizaciones empresariales y sindicales, incorporando la perspectiva de derechos de infancia y los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

PREGUNTA AL ESTADO:

¿Cuál es la política del Gobierno en relación con el sector privado y el cumplimiento de los derechos de la infancia?

2. PRINCIPIOS GENERALES

EL RESPETO POR LA OPINIÓN DEL NIÑO

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

La Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, ya proclamó que los niños y los adolescentes tienen derecho a participar y a incorporarse progresivamente a la ciudadanía activa. Igualmente queda recogido en la normativa sobre infancia de 15 de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA).²² El consiguiente posterior desarrollo en reglamentos específicos que establecen órganos permanentes de participación infantil y adolescente tanto a nivel nacional como a nivel autonómico es escaso, por lo que el riesgo de que el derecho a la participación de niños y adolescentes no sea llevado a la práctica es elevado.

En el ámbito educativo, una investigación de la Universidad de Lleida²³ realizada con UNICEF en 11 Comunidades Autónomas, revela un desconocimiento general del derecho a la participación, su alcance e implicaciones educativas (los niños son vistos más como objeto educativo que como sujetos de derechos).

También se observa que la Convención sobre los Derechos del Niño se considera como un contenido de la programación y no como eje vertebrador de la vida del centro educativo ni como herramienta metodológica y de planificación, existiendo una carencia de procesos y acciones participativas en los centros que involucren a los niños y niñas.

El estudio también pone de manifiesto la escasa presencia de los derechos de la infancia en las guías docentes de las titulaciones de Magisterio y Educación Social (solo en

22. Según un análisis propio de UNICEF Comité Español.

23. UNICEF, 2015: "Educación en Derechos y ciudadanía global: Los derechos de la infancia y la ciudadanía global en las facultades de educación", pág. 6-10.

el 1,26% del total de asignaturas analizadas en el estudio aparecen de forma explícita).

Tras un análisis de la normativa autonómica, observamos que la mayoría de las leyes existentes sobre participación ciudadana no incluyen la mención del derecho a la participación de la infancia. Algunas excepciones son la ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias, de Cataluña, que establece que en dichas consultas pueden participar también los ciudadanos a partir de los 16 años o incluso menores de esa edad si el objeto del proceso de participación ciudadana lo requiere,²⁴ y la ley 18/1999 de la Comunidad de Madrid que además de regular el Consejo de Atención de la Infancia y Adolescencia contempla la creación de Comisiones de Participación Infantil y Adolescente de carácter obligatorio “con objeto de articular el conocimiento directo sobre los intereses y las necesidades de los menores”.²⁵ En el proyecto de ley de participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Andalucía también se prevé que los mayores de 16 años puedan participar en procesos consultivos.²⁶

En el resto de CCAA las leyes de participación ciudadana, cuando existen, no hacen referencias específicas a la participación de personas menores de 18 años de edad, o dichas referencias son demasiado generales.²⁷

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad continúa promocionando el Programa Ciudades Amigas de la Infancia, puesto en marcha por UNICEF Comité Español con la colaboración de la FEMP (Federación Española de Municipios) y el IUNDIA (Instituto Universitario de Derechos de la Infancia y la Adolescencia), cuyo fin es promover la implantación, a nivel local, de políticas a favor de la infancia y la adolescencia.

Uno de los requisitos esenciales para que una ciudad sea reconocida “amiga de la infancia” es que en ella existan órganos y espacios permanentes de participación infantil y adolescente, para que ellos puedan incidir en la vida de su municipio. Igualmente, un número importante de gobier-

nos a nivel autonómico apoyan el programa mediante convenio incluyendo apoyo económico (como es el caso de Andalucía, Asturias, Baleares y Extremadura). Actualmente, son 170 las Ciudades Amigas de la Infancia en España.

Los niños y niñas de entre 8 y 12 años del Principado de Asturias reunidos el 6 y 7 de mayo de 2016, con el fin de revisar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en sus municipios, hicieron hincapié en que no pueden opinar en muchos espacios, destacando la escuela como el espacio donde menos posible les resulta poder expresar su opinión. Expresaron además que las instituciones no suelen escuchar a los niños (salvo en espacios de participación infantil), y que todo el mundo opina por ellos: padres, madres, profesores, etc., siendo poco habitual que se les pregunte su opinión. En este contexto, hablando de la libertad de expresión, una chica afirmó: “los niños también tenemos opinión y muchas veces se están perdiendo la oportunidad de que les demos otro punto de vista para ayudarles en sus problemas, porque somos niños y no pensamos igual, otro adulto es igual a ellos y verá entonces el mismo problema y las mismas soluciones”. En este sentido, los niños sugieren, como posibilidades de mejora, el trabajar para generar una mayor cultura de la participación en todos los ámbitos de la sociedad (esfera pública, ámbito escolar y familiar).²⁸

En una sesión con la Comisión de Infancia en el Congreso de los Diputados, el 25 de enero de 2017, representantes de varios consejos infantiles solicitaron la creación de un Consejo Estatal de participación infantil.

CAMBIOS EXPERIMENTADOS

En primer lugar, hay que destacar positivamente la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio y la Ley ordinaria 26/2015, de 28 de julio, que modifican la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero ya mencionada. La modificación del artículo 9, refuerza el derecho del niño a ser escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra razón, tanto en el ámbito familiar, como en procedimientos administrativos y judiciales²⁹ y

24. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/16/pdfs/BOE-A-2015-2743.pdf>. Aparte de esto, se encuentra en vigor el Decreto 200/2013, de 23 de julio, de los consejos de participación territorial y nacional de los niños y los adolescentes de Cataluña.

25. Ley 18/1999, de 29 de Abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Artículo 14. http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf;jsessionid=67C5788ED2E97C1D55FD789079863958.p0313335?opcion=VerHtml&nmnorma=486&cdestado=P#no-back-button

26. Art. 29: “Con carácter general, tendrán derecho a participar en las consultas participativas autonómicas o locales, reguladas en el presente capítulo, todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta, y que reúnan los requisitos establecido en el artículo 5.1” <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=117057>

27. Por ejemplo, en la Ley 10/2006, de 26 de julio integral de la juventud de Baleares, art. 2, se dice “las políticas de juventud tienen que favorecer la participación activa de los jóvenes en la sociedad”.

28. Por ejemplo en las conclusiones del Manifiesto de Santander. <http://www.consejosinfancia.es/manifiesto-de-santander>

29. En este sentido, UNICEF Comité Español manifestó la conveniencia de introducir un nuevo párrafo basado en su Observación General nº 12 (2009). De acuerdo con esta Observación, el Comité establece unas “Condiciones básicas para la observancia del derecho del niño a ser escuchado” (párrafo 134) que garanticen que la participación de niño en los procesos administrativos y judiciales sea adecuada y relevante. De manera que se tenga en cuenta no sólo el derecho, sino cómo se puede ejercer ese derecho para que los procesos de escucha de los niños sean efectivos y genuinos.

su mención específica en casos concretos como los niños y niñas en centros para trastornos de conducta.

Otra novedad importante es el derecho a la participación plena reconocido para los menores bajo acogimiento familiar.³⁰ Aparte de esto, queremos llamar la atención sobre la inclusión de la participación de los niños, niñas y adolescentes entre sus deberes familiares, así como entre los deberes de los acogedores familiares.³¹

El II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (II PENIA) 2013-2016 dedica un objetivo específico a fomentar la participación infantil para mejorar la aplicación efectiva del Plan. Igualmente, los Planes de Infancia de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias o País Vasco, incluyen apartados específicos para promocionar la participación y ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo su participación en la elaboración de dichos planes en algunos casos. 32

En cuanto a la normativa en el ámbito de la educación la evolución no ha sido positiva. En la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, se establece de forma genérica que los niños tienen el derecho a participar en la vida y el funcionamiento de su centro escolar, podrán elegir delegados por grupo y curso y sus representantes en el Consejo Escolar (art. 119.3) y participar también a través de sus asociaciones (art. 119.4). En el preámbulo de la ley se menciona que: “se contempla también como fin a cuya consecución se orienta el Sistema Educativo Español la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento”.³³

Sin embargo, en la misma ley, los Consejos Escolares³⁴ se convierten en meras estructuras consultivas o informativas, perdiendo el poder decisorio y vinculante respecto

al centro educativo con el que contaba previamente a la aprobación de esta ley³⁵ restando capacidad de participación real a las familias y a los niños.

Por otro lado, la participación no está contemplada como un criterio pedagógico transversal y no se aborda el asunto de la participación del alumnado como una herramienta metodológica, ni tampoco genera la obligatoriedad de incluir a los derechos de la infancia como parte de las asignaturas de formación docente de forma directa en el aula, sino que se considera sólo una participación mediada en la vida del centro escolar a través de delegados y representantes o asociaciones.³⁶

Esto amenaza con dar lugar a situaciones paradójicas, en las que los niños pueden tener la oportunidad de participar en el ámbito municipal, pero carecen de espacios de participación formal en la escuela, la institución en la que pasan una considerable parte de su tiempo y que debe formar en prácticas democráticas.

A nivel territorial, desde 2010 varias CCAA han aprobado normativa específica sobre infancia que incluye el derecho a la participación. Es el caso de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de oportunidades en la infancia y la adolescencia de Cataluña, que recoge diferentes referencias al derecho de participación como derecho genérico de los niños y las niñas en diferentes ámbitos y situaciones.³⁷ Igualmente se incluye la creación de consejos de participación territorial y nacional (art. 27). Así mismo encontramos normativa sobre infancia con referencias más o menos amplias a su derecho a la participación a partir de 2010 en las CCAA de Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia.³⁸

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

No existen datos sobre la participación infantil en España. En el informe sobre la Infancia en Andalucía 2015 de UNICEF Comité Español se incluye como recomen-

30. Art. 21 bis: En los supuestos de acogimiento familiar, tiene, además, los siguientes derechos:

a) Participar plenamente en la vida familiar del acogedor

3. En los supuestos de acogimiento residencial, tiene, además, los siguientes derechos:

a) Respeto a la privacidad y a conservar sus pertenencias personales siempre que no sean inadecuadas para el contexto educativo.

b) Participar en la elaboración de la programación de actividades del centro y en el desarrollo de las mismas.

c) Ser escuchado en caso de queja y ser informado de todos los sistemas de atención y reclamación que tienen a su alcance, incluido el derecho de audiencia en la Entidad Pública.

31. Art. 9 ter y art. 20 bis. A este respecto, UNICEF Comité Español y otras instituciones como la Fiscalía General del Estado, han manifestado sus objeciones a la inclusión de los deberes de los menores de edad en el articulado de la ley, con una dimensión más moral que jurídica. Ver también http://eprints.ucm.es/36342/1/Comunicacion_Congresomenores_Zaragoza11marzo2016_AnaLambea.pdf, pág. 20 y ss.

32. Por ejemplo, en el III Plan de Infancia del Principado de Asturias (2004/2007) y en el IV Plan (2013- 2016), así como en el II Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía, 2016-2020: <http://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4958&tipo=documento>

33. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

34. Órgano de representación de los profesores, padres y madres, dirección del centro, alumnos (en educación secundaria) y de la administración local implicado en la gestión del centro educativo.

35. La LOMCE modifica las letras a) b) e) h) e i) del artículo 127 de la LOE (2006) sobre las competencias del Consejo Escolar.

36. UNICEF, 2015: “Educación en Derechos y ciudadanía global: Los derechos de la infancia y la ciudadanía global en las facultades de educación”, pág. 6-10.

37. (art. 3, 34, 35, 42, 44, 56, 72, 117 etc.)

38. Ver anexo normativo.

dación la recogida y sistematización de datos a nivel autonómico y local en torno a la participación infantil.³⁹ Así mismo, la única fuente de información sobre órganos de participación reconocidos a nivel municipal es el Programa Ciudades Amigas de la Infancia, aunque se conozca de manera informal que existen órganos de participación en ciudades que aún no han sido reconocidas con el sello CAI.

La ley educativa reciente no promueve ni facilita una participación real de los niños y niñas en el sistema ni en el centro educativo. No se ha incorporado en la normativa general ningún mecanismo formal que garantice la participación de los alumnos en los centros escolares de educación primaria, desatendiendo la recomendación del Comité en 2010 de que se el Estado “Vele por el derecho

de los niños a participar en la vida escolar desde la enseñanza primaria”.⁴⁰

Como se ha mencionado anteriormente, el marco normativo a nivel autonómico es dispar y en algunos casos inexistente, lo que dificulta facilitar el ejercicio de la participación a los niños y niñas que residen en España.

Esta problemática se agrava a grupos vulnerables como pueden ser los niños solicitantes de asilo y refugiados a quienes apenas se les escucha. Los padres son generalmente los intermediarios de la voz del niño y no existen protocolos ni tampoco espacios específicos para que los niños se expresen. Este tema se aborda en el apartado “Niños migrantes y refugiados” de este informe. ■

RECOMENDACIONES

- Promover que las leyes de participación ciudadana, cuyo desarrollo competencial es autonómico, incluyan explícitamente a los menores de 18 años y promocionen los mecanismos y espacios adecuados para que dicha participación sea real y genuina y acorde a las edades de los participantes.
- Impulsar la recogida y sistematización de datos a nivel territorial en torno a la participación infantil y adolescente.
- Promover un marco homogéneo a nivel territorial que garantice el derecho a la participación en el ámbito educativo, garantizando la participación de los alumnos de primaria en los Consejos Escolares e incluyendo el derecho a la participación como criterio pedagógico.
- Reconocer a los Consejos Escolares como estructuras de decisión vinculantes para el centro educativo y su ayuntamiento, incluyendo la Convención sobre los Derechos del Niño como un instrumento metodológico y vehiculador de la tarea docente.
- Impulsar la realización de encuestas periódicas de opinión de los niños y niñas desde los organismos oficiales de investigación social, al igual que se hace con los adultos.
- Crear de un Consejo Estatal de participación infantil y consejos autonómicos basados en las experiencias de participación municipales actuales.

39. La participación infantil constituye uno de los ejes estratégicos de los pactos por la infancia firmados por los principales representantes políticos en las CCAA desde 2010. Así por ejemplo, el Pacto Andaluz por la Infancia firmado por las principales fuerzas políticas del territorio en 2010: <http://www.defensordelmenordeandalucia.es/node/8843>

40. CRC/C/ESP/CO/3-4, pr. 55.

3. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN CONTRA CUALQUIER MATERIAL PERJUDICIAL PARA SU BIENESTAR

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Nuestro Informe Complementario anterior señalaba que “La importante y rápida extensión de Internet durante los últimos años, así como el hecho de que es un recurso cada vez más accesible para los niños y adolescentes (el número de ordenadores y de conexiones a la red disponible para los menores ha crecido exponencialmente en este tiempo) tiene consecuencias negativas y positivas para ellos”.

Esta afirmación hecha hace seis años (febrero 2010) mantiene plenamente su vigencia hoy. Conceptos como la conectividad, la interactividad y la movilidad definen el contexto de comunicación social en el que actualmente nos encontramos. Internet en el bolsillo con el “smartphone”, además de ofrecer acceso y conexión continua a la Red a muchos niños y adolescentes, nos permite hacer real la posibilidad de “la ubicuidad total”.

El mundo virtual y el mundo real, claramente diferenciado para los adultos, constituyen una misma y única realidad para los niños. El entorno tecnológico en el que crecen y se desarrollan determina, sin lugar a duda, su “actitud vital”: estar conectados es una condición “sine qua non”.

Por ello, no solo no hay que despreciar los múltiples aspectos positivos que se derivan de esta “gran revolución digital”, sino que es fundamental poner en valor las infinitas posibilidades de aprendizaje, de información, de comunicación y socialización, de participación, de ocio, de creatividad, etc., que esta nueva era digital ofrece a los niños.

Ahora bien, como ya ha sido expuesto en numerosas ocasiones por técnicos y expertos, dadas las particulares características y necesidades de la infancia y adolescencia, determinadas por su progresivo desarrollo físico y psicológico, el entorno digital expone a los niños a importantes riesgos que no deben ser menospreciados.

Así, parece evidente que el reto consista en encontrar el equilibrio adecuado teniendo en cuenta las necesidades específicas de los niños según sus edades; diseñar una estrategia que cree “un entorno en línea” enriquecedor para todos los niños, pero a su vez más seguro y protector, para que el concepto de ciudadanía digital pueda hacerse real en toda su dimensión.

Y esta estrategia, como se ha puesto de relieve en numerosas ocasiones, pasa por integrar en la escuela las posibilidades de aprendizaje que ofrecen las nuevas tecnologías, con acciones de capacitación en competencias digitales básicas basadas en el aprendizaje reglado (introducir asignaturas específicas en las diferentes etapas del itinerario educativo, así como en el currículo formativo de los profesores); entendiendo el aprendizaje escolar como la piedra angular de esta formación.

En el ámbito de la protección de los niños y niñas ante contenidos inadecuados en la televisión, se sigue manteniendo un sistema de autorregulación y calificación de contenidos por edades por parte de las televisiones que emiten en abierto con la intención de proteger a los más jóvenes de contenidos inapropiados.⁴¹ Se ha establecido un sistema de calificación más preciso, pero aún abierto a interpretaciones.

En el actual sistema de autorregulación, la participación de la institución pública (la CNMC) y de las organizaciones sociales (de usuarios, de infancia y de padres y madres) como supervisoras, no tiene reconocida capacidad de decisión sobre los dictámenes, por lo cual no puede considerarse un sistema adecuado y eficaz al quedar exclusivamente en manos del sector de las televisiones.

CAMBIOS EXPERIMENTADOS

Cabe destacar que, como recoge el propio Informe del Gobierno, durante los últimos años, es ésta la línea de trabajo que se viene desarrollando por parte de la Administración

41. Código de Autorregulación de Contenidos de Televisión e Infancia. <http://tvinfancia.es/tvinfancia/>

Pública española, tanto en el ámbito educativo (programas y acciones de formación para alumnos y profesores), como en el normativo (aprobación de diferentes leyes que contribuyen mejorar el panorama legislativo) y en el tecnológico (creación de red.es, organismo público, integrado en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que trabaja para que la sociedad española aproveche al máximo el potencial de internet y las nuevas tecnologías).

Son relevantes también los informes presentados por el Congreso de los Diputados en 2012 y el Senado en 2015 (mencionados igualmente en el Informe del Gobierno) sobre esta cuestión por su contribución a orientar la acción del Gobierno en esta materia. Pero aún no se han suscitado en cambios tangibles ni en las políticas ni en la legislación.

Asimismo, recogiendo la demanda tanto de la sociedad civil como del sector privado, la Administración Pública ha impulsado la creación de un grupo de trabajo público-privado, en el marco de la "Agenda Digital para España" y liderado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que pretende promover la coordinación entre los diferentes actores implicados en este tema y adoptar estrategias y acciones comunes que permitan avanzar en el desarrollo de unas TICs "beneficiosas" para los niños pero también seguras.

En esta línea de trabajo, según hemos tenido conocimiento, recientemente se ha constituido en España, con financiación europea y liderado por red.es e INCIBE (Instituto Nacional de Ciberseguridad), un Safer Internet Center (SIC), que se integra en la red europea de SICs, y que pretende poner en marcha varios servicios que la Comisión Europea considera clave para la protección del menor en Internet; además, según nos informan, en el proyecto presentado a la Comisión se incluye la constitución de "un grupo de trabajo colaborativo" que pretende implicar a todos los agentes (entidades públicas, industria y tercer sector) comprometidos con la materia. España lleva un retraso muy considerable respecto a los países de su entorno en la constitución del SIC.

Además, es importante mencionar que en estos últimos años parece que los actores privados (principal-

mente empresas del sector de las telecomunicaciones) están manifestando un mayor compromiso con la protección de la infancia y la adolescencia, desarrollando tanto acciones de formación en el uso responsable de las TICs como estrategias para afrontar los riesgos que se derivan de ellas. Si bien, estas acciones y estrategias siguen resultando dispersas e insuficientes para abordar con eficacia y efectividad la seguridad de los niños en su exposición a los riesgos derivados del entorno digital.

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

En este escenario tecnológico de rápido desarrollo, y cambio y evolución constantes, se pone de manifiesto la dificultad del ordenamiento jurídico para regular determinados comportamientos, y aunque España cuenta con un razonable marco normativo de protección de los niños en este ámbito, la realidad del avance tecnológico nos demuestra que hay que continuar trabajando en mejorar la eficacia de dicha protección, un abordaje más integral y promover la realización de los derechos de los niños en esta nueva era digital.

El marco normativo que regula el sistema educativo español, en lo que a la alfabetización digital se refiere, presenta todavía un enfoque poco práctico y útil, tanto para los alumnos como para el profesorado. Ello requiere de la implicación directa de la Administración Pública, Ministerio y Consejerías de Educación, para, mediante las políticas públicas, elaborar planes de estudio y programas educativos que amplíen y mejoren el actual marco educativo sobre competencias digitales básicas en el aprendizaje escolar.

La existencia de una pluralidad de actores implicados, preocupados y/o relacionados con el tema ha supuesto la puesta en marcha de una amplia diversidad de iniciativas, pero sin coordinación entre ellas y, en muchos casos, de contenido similar. Entendiendo que se trata de una cuestión de responsabilidad compartida entre todos ellos, parece lógico que el reto sea mejorar la colaboración y la coordinación entre estos actores para aunar esfuerzos, evitar duplicidades y optimizar la gestión de los recursos disponibles. ■

RECOMENDACIONES

Unánimemente se ha señalado a la Educación como el enfoque prioritario para abordar este tema y, junto a ella, sumar o añadir otras estrategias como la legislativa (un marco normativo adecuado y adaptado a esta nueva realidad), la búsqueda de alianzas público-privadas y la autorregulación, y el desarrollo de herramientas técnicas que proporcionen, en conjunto, una respuesta eficaz frente a los contenidos y conductas ilícitas en la Red y, a su vez, contribuyan a favorecer su uso adecuado y responsable. Por lo tanto, se recomienda:

- Elaborar planes de estudio y programas educativos que amplíen y mejoren el actual marco educativo sobre competencias digitales básicas (seguridad y alfabetización digital) en el aprendizaje escolar.
- Continuar trabajando en el ámbito normativo más integral para garantizar que la legislación: proporciona una adecuada protección a los niños y jóvenes frente a los riesgos que se derivan del entorno digital, y promueve el uso de las TICs como herramienta útil para favorecer la educación formal y no formal, la comunicación y el acceso a la información a niños y jóvenes.
- Elaborar, con la participación de los actores implicados, una estrategia de colaboración y coordinación real y efectiva que permita aunar acciones similares y desarrollar de forma conjunta aquéllas otras que se identifiquen como necesarias.
- En el caso de la autorregulación sobre los contenidos televisivos: avanzar hacia un sistema de co-regulación en el que participen la administración y las organizaciones sociales representativas con capacidad de decisión o, como opción, que exista una supervisión de la autorregulación por un órgano independiente.

PREGUNTA AL ESTADO:

¿Qué acciones está llevando a cabo el Gobierno y, en concreto, el INCIBE y red.es para poner en marcha el Safer Internet Center en España y prestar los servicios de protección del menor en Internet asignados por la Comisión Europea a dichos centros, así como para constituir el “grupo de trabajo colaborativo” al que se hace referencia?

4. VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS

EL ABUSO Y EL TRATO NEGLIGENTE

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

En este momento se están poniendo en práctica las novedades introducidas por la reforma del sistema jurídico de protección del menor con las dos leyes ya mencionadas, 8/2015, de 22 de julio, y 26/2015, de 28 de julio. La nueva legislación trata de adaptar la norma a las situaciones de muchos niños en nuestro país que sufren maltrato, que se encuentran desatendidos, o que presentan problemas de conducta a los que sus familiares no pueden hacer frente.

Ahora bien, UNICEF Comité Español considera que esta Ley, aunque positiva en el ámbito de la protección, no es suficiente como herramienta de lucha contra la violencia que sufre la infancia en nuestro país y que, como ocurre en todos los países, es real y la encontramos en sus ámbitos más cotidianos (familia, escuela, comunidad) y de formas muy diversas, pero en muchos casos sigue permaneciendo oculta.

Se podría decir que en España el niño todavía “pertenece” en el imaginario social al ámbito privado de la familia y ello dificulta el conocer y sacar a la luz los datos reales.

Recientemente, alarmados por hechos difundidos por los medios de comunicación sobre el bullying o acoso escolar, han proliferado los protocolos, disposiciones y recursos que, a nivel autonómico e incluso local, han querido dar una respuesta y prevenir este tipo de violencia. Se echa de menos un abordaje integral hacia la violencia que sufre la infancia. Una muestra de esta fragmentación de esfuerzos a nivel territorial, es la implantación de teléfonos de ayuda y otros recursos que operan sólo a nivel de cada CCAA.

En cuanto a los datos disponibles, y desglosando por tipología de delito:

- En el año 2015 se cometieron 14.682 delitos contra menores de 18 años tipificados como “delitos contra las personas” (que comprenden entre otros los homicidios dolosos, asesinatos, lesiones y malos tratos en el ámbito familiar).
- Se contabilizaron 3.245 “delitos contra la libertad” (entre ellos los malos tratos habituales en el ámbito familiar), en los que las víctimas eran menores de edad.

- Y 3.919 “delitos contra la libertad sexual” de los menores de edad, que incluyen la “agresión sexual con penetración”, la “corrupción de menores o incapacitados”, y la pornografía infantil.

Otra fuente de datos es el Registro Unificado de casos de sospecha de Maltrato Infantil (RUMI), que utiliza información procedente de todos los servicios de protección de la infancia de CCAA específicos de maltrato en el ámbito familiar. Esta información se ha recogido a partir de las “Hojas de notificación de riesgo y maltrato infantil” en el ámbito intrafamiliar (que incluye maltrato físico, maltrato psicológico, negligencia y abuso sexual), recibidas principalmente desde el ámbito educativo, sanitario, policial y servicios sociales. En el año 2014 hubo en todo el territorio español 14.280 notificaciones, de las que se desprendían 17.959 hechos de maltrato notificados (un mismo niño o niña podía sufrir más de un tipo de maltrato).

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Una de las principales dificultades para abordar de manera integral la violencia contra la infancia es la falta de datos unificados y fiables que puedan documentar el fenómeno en toda su magnitud.

Por un lado, contamos con los datos de victimización antes mencionados (número de hechos denunciados por personas en los cuales manifiestan ser víctimas o perjudicados con ocasión de alguna infracción penal), que cada año publica el Ministerio del Interior a partir de la información registrada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Foral de Navarra y cuerpos de Policía Local que facilitan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), pero que no cuentan con los datos de la policía autonómica de Cataluña y País Vasco.

Por otro lado, existe un crecimiento constante desde que existen registros en el RUMI, de (8.122 en 2011) hasta 14.280 en 2014, debido a la cada vez mayor utilización del registro. La nueva Ley 26/2015 prevé el desarrollo de este registro, pero no menciona de qué manera. Y, a pesar de los esfuerzos por difundirlo y ampliar su alcance, el órgano encargado de su gestión, el Observatorio de Infancia, no tiene capacidad directiva para conseguir una implantación efectiva. Siendo un instrumento eficaz y que se consiguió con un alto consenso por parte de las CCAA y las organizaciones de infancia, se echa en falta que se limite sólo a los casos de maltrato en el ámbito familiar. ■

RECOMENDACIONES

- Desarrollar una Ley integral de violencia contra la infancia. Es necesario este abordaje con enfoque de infancia que contemple todas las variables, que ponga el asunto en la agenda política y pública, y que tenga también una labor de sensibilización hacia toda la sociedad. La Ley deberá estar acompañada de un mecanismo que coordine todas las actuaciones en esta materia, desde las actividades de prevención hasta el registro de casos y la atención. Un buen ejemplo de esta labor pedagógica y de coordinación han sido las actuaciones puestas en marcha para erradicar la violencia de género. La Ley que debe contemplar un órgano autónomo dedicado a este tema e incluir fines de sensibilización social. Estos mecanismos permitirían unificar y hacer más eficaces las actuaciones en materia de violencia contra la infancia y los recursos destinados para ello.
- Hacer una amplia difusión entre el público en general de las situaciones de violencia contra los niños y niñas, de las responsabilidades de todos los ciudadanos de poner en conocimiento de la autoridad pública las sospechas de maltrato y de los canales para hacerlo.
- Desarrollar, como prevé la Ley 26/2015, el Registro Unificado de casos de sospecha de Maltrato Infantil (RUMI), ampliando su alcance a otros tipos de violencia que sufra la infancia, y fomentando su implantación efectiva en todo el territorio nacional bajo la gestión del Observatorio de Infancia. Para ello será necesaria su difusión a nivel autonómico y local, y la formación de los profesionales responsables de dar cuenta de estos casos: educadores, servicios sociales, profesionales sanitarios y cuerpos policiales.

5. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

LOS NIÑOS PRIVADOS DE SU ENTORNO FAMILIAR

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Las fuentes oficiales (recogidas en el informe del Gobierno con mayor detalle) estiman que en el año 2015 se aten-

dieron en el sistema de protección a 42.628 menores de edad. Esta cifra incluye las tutelas y guardas establecidas, y los casos en estudio o con medidas de apoyo previo.

El total de acogimientos residenciales fue de 13.596, y los acogimientos familiares fueron 20.172. En términos absolutos el acogimiento familiar sigue siendo la principal medida de protección adoptada por los servicios de protección de comunidades y ciudades autónomas.

En la sociedad se ha suscitado cierta preocupación por diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, relativos a la retirada de tutelas de las familias, y a casos de maltrato y abusos sexuales ocurridos en los centros de protección.⁴² El concepto del niño como sujeto de derechos es de difícil arraigo, y todavía se considera que los asuntos relativos a su crianza y bienestar son de ámbito doméstico o privado. Uno de los aspectos relevantes de la nueva normativa, la Ley 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, (ya mencionadas en varias ocasiones), es su apuesta por evitar que los menores de seis años residan en centros de protección, y desde UNICEF Comité Español celebramos este avance. Sin embargo, para que sea una realidad, las Comunidades Autónomas -con ayuda de la administración central- tendrán que promover el apoyo a las familias con problemas, para que no sea necesario separar al niño de sus padres. Y, para los casos en que esta medida sea inevitable, promover el acogimiento de estos niños por familias capaces, preparadas y dispuestas a su crianza.

Siguiendo la tendencia iniciada hace ya algunos años, el enfoque de la protección a la infancia en España parece que por fin consolida la supremacía del principio del interés superior del niño, entendiéndolo como el elemento conductor o guía de toda actuación y/o intervención en temas que directa o indirectamente le afectan. Y la nueva normativa es un claro exponente de ello.

Por esta razón, parece que se amplía ahora su concepto para, desde el prisma de garantizar, en todo momento, el interés superior del niño (es decir, el respeto de todos sus derechos), incluir también aquellas otras medidas o actuaciones orientadas a asegurar que su vida se desarrolla adecuada y plenamente en su entorno familiar, intentando evitar con ello cualquier daño en su bienestar y desarrollo.

Y así, en línea con el art. 11 de la nueva Ley 26/2015, de 28 de julio, sobre "Principios rectores de la acción administrativa", el sistema de protección a la infancia deja de ser entendido sólo como un modelo de intervención asistencial que entra en funcionamiento cuando se produce "un daño" y adquiere un concepto más amplio: un sistema de protección integral basado en el niño como sujeto de derechos, los cuales se le deben garantizar en todo momento y lugar. Por lo tanto, la Administración Pública "debe actuar" para promover el respeto de los derechos del niño como estrategia a la hora de abordar la prevención del riesgo y el maltrato.

Si bien, la realidad española dista mucho del propósito que subyace en el mencionado art. 11; esta realidad todavía

muestra que existen multitud de circunstancias y comportamientos que perjudican diariamente el adecuado desarrollo del niño y que la actuación de las Administraciones Públicas no consigue eliminar. El hecho de que la intervención "asistencial" por parte de las autoridades competentes en materia de infancia sea la tónica habitual pone claramente de manifiesto que todavía estamos lejos de la situación de bienestar que sería deseable e idónea para que la infancia se viera libre de todo tipo de daño, maltrato y/o violencia.

Ante esta realidad, lo que procede es intervenir en la prevención del riesgo, y por lo tanto centrar esfuerzos en conocer, identificar y detectar los factores determinantes del riesgo con el propósito de actuar sobre ellos y evitar que el daño o el maltrato llegue a producirse. Y esto conlleva intervenir "en y desde" diferentes ámbitos: familiar, educativo, sanitario, social, policial y judicial.

Pero los resultados obtenidos con los incompletos datos disponibles (algunos de ellos mencionados en el apartado anterior) continúan sin ofrecer toda la mejora que cabría esperar de las medidas adoptadas y las actuaciones puestas en marcha. Sin duda, el recorte de recursos provocado por las medidas restrictivas de austeridad adoptadas como consecuencia de la crisis económica ha contribuido a incrementar unas cifras ya consideradas preocupantes, aunque otras circunstancias (como la realidad de los menores extranjeros no acompañados) y la falta de un compromiso real por parte de la sociedad y de las administraciones competentes son también elementos fundamentales a la hora de explicar la situación que nos ocupa.

Para hacer frente a esta realidad, la nueva Ley 26/2015 recoge en su art. 17, sobre "concepto y actuación de la Administración Pública en situaciones de riesgo", una regulación del riesgo a nivel estatal que no existía hasta el momento y que representa un avance positivo en relación con el tema al intentar definir y concretar el término "riesgo" (como señala la propia Ley en su Preámbulo, "*incorpora, como contenido sustantivo de las mismas, lo que la jurisprudencia y la legislación autonómica habían recogido en estos años*"); se podría decir que, como en el caso del principio del interés superior, con esta Ley se aportan ciertos elementos comunes de análisis que permiten un avance a la hora de evaluar y valorar las diferentes situaciones que podrían ser calificadas como de riesgo. Ahora bien, la complejidad de su definición y aplicación a la práctica mantiene ciertas dudas conceptuales que continúan haciendo del mismo un "concepto jurídico ciertamente indeterminado". ■

42. Por ejemplo: <https://www.diagonalperiodico.net/libertades/31716-marea-turquesa-la-lucha-por-hijos-tutelados.html> o <http://www.elmundo.es/cataluna/2016/09/13/57d7f366ca47415a068b4591.html>

RECOMENDACIONES

Es fundamental trabajar de forma activa en la aplicación de los artículos 11 y 17 de la Ley 26/2015, así como reforzar los elementos vertebradores del sistema, a saber, datos sobre infancia, coordinación y colaboración inter-administrativa e inter-institucional.

- Aprovechar la nueva legislación para analizar y revisar el actual sistema de protección de menores bajo el paraguas de los derechos del niño
- Desarrollar un protocolo común de determinación del interés superior del niño para los profesionales del sistema de protección, que pueda guiar sus actuaciones en temas como las declaraciones de riesgo, la retirada de tutelas y las medidas de protección que se vayan a imponer.
- Destinar los recursos necesarios para poder desarrollar las acciones que permitan una adecuada realización de los artículos 11 y 17 de la Ley 26/2015.
- Mejorar las estrategias de recogida y análisis de datos a fin de poder disponer de mejor información sobre las situaciones de riesgo en las que puedan encontrarse los niños.
- Desarrollar programas de formación destinados a los profesionales responsables de informar sobre situaciones de riesgo en relación con el "Protocolo de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar" a fin de mejorar su aplicación.
- Continuar trabajando en programas de parentalidad positiva.

ADOPCIÓN INTERNACIONAL

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Comenzar señalando que en España, siguiendo la tendencia ya mostrada en el resto del mundo, existe una clara reducción del número de adopciones internacionales, motivada, como han señalado los expertos, por la confluencia de diferentes factores, entre los que afortunadamente cabría destacar una mayor preocupación por parte de muchos de los países de origen de los niños por garantizar que una adopción internacional sea la última de las opciones para los niños que necesitan una familia alternativa a la propia y que, cuando tenga lugar, el procedimiento sea legal y seguro, en aras de evitar el fraude y la corrupción que acompaña muchas veces a estos procesos, reflejándose todo ello en los cambios legislativos llevados a cabo en su normativa.

Por otro lado, señalar que en nuestro anterior Informe al Comité se analizaron varios aspectos relacionados con la

adopción internacional y la falta de unas garantías y salvaguardas comunes en todo el territorio nacional que impedirían la adecuada protección del interés superior y los derechos del niño que va a ser adoptado.

Ahora, UNICEF Comité Español celebra las modificaciones introducidas por la nueva Ley 26/2015 en la normativa sobre adopción pues, además de que promueve el establecimiento de criterios comunes que permitan eliminar discrepancias existentes en la normativa autonómica y que refuerza la protección de los derechos de los niños al insistir en que el principio del interés superior debe continuar siendo la consideración principal del sistema de adopción (siguiendo la tendencia iniciada en reformas anteriores), contribuye, con su nuevo y ampliado articulado, a mejorar las garantías de este proceso en sus distintas fases o etapas, como expresa y detalladamente recoge el Informe del Estado.

En cuanto a la adopción internacional en concreto, felicitar también al Estado porque la nueva normativa ha reforzado

la protección de los derechos del niño al establecer un nuevo marco de competencias que introduce una línea más coherente en la tramitación de las adopciones internacionales. Ello se materializa en dos cuestiones puntuales:

En primer lugar, la Administración General del Estado, en colaboración con las CCAA, decidirá la conveniencia o no de iniciar suspender o paralizar la tramitación de las adopciones según con qué países por razón de su conflictividad o problemas de otra índole. Por otra parte, es también la Administración General del Estado (AGE) la que asume la acreditación de los organismos privados que pueden intermediar en la tramitación de las adopciones internacionales y, como consecuencia, su seguimiento y control; este nue-

vo planteamiento ofrece la posibilidad de coordinar desde la Administración General del Estado la actividad de estos organismos, así como las consecuencias o repercusiones que esa misma actividad tiene en todo el territorio nacional.

Ambas cuestiones son fundamentales por su relevancia a la hora de garantizar un proceso con iguales garantías y salvaguardas en todo el territorio nacional.

El ejercicio de estas competencias habrá de ser evaluado para determinar su eficacia, especialmente la segunda, que requiere de un desarrollo reglamentario (sobre el que se está trabajando actualmente) y, probablemente, una dotación específica que permita su adecuada implantación. ■

RECOMENDACIONES

- Dado que la Ley 26/2015 expresamente señala que “las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento del gasto público, ni de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal” (Disposición final vigésima), y que la realidad demuestra la evidente necesidad de una dotación específica para desarrollar estas competencias asumidas por la AGE, se recomienda al Estado analizar y evaluar la posibilidad de una “redistribución” de los recursos y medios disponibles para posibilitar el cumplimiento de dicha normativa.
- Asimismo, resulta conveniente establecer unos mecanismos apropiados que permitan evaluar adecuadamente la eficacia de las nuevas medidas legislativas adoptadas.

6. DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

NIÑOS Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

La circunstancia de la discapacidad supone un factor de especial vulnerabilidad para los niños, lo cual exige por

parte de la administración un esfuerzo específico para asegurar el cumplimiento de sus derechos. Si a esta vulnerabilidad se añaden otras, como la discriminación por género o la situación de exclusión social de la familia, se produce una múltiple vulnerabilidad que requiere medidas a la altura de dichas circunstancias.

Como ya afirmó el Comité en las Observaciones Finales a España de 2010, en España existe un déficit de datos

acerca de cuántos niños viven con discapacidad, de sus circunstancias individuales y familiares, y de manera destacada, acerca de la violencia que sufren, dado que se trata de un colectivo más susceptible de sufrir malos tratos que otros debido a su situación de mayor vulnerabilidad. La disponibilidad sistemática de datos y análisis es la base imprescindible desde la cual desarrollar políticas públicas que garanticen correctamente sus derechos, así como la disposición de los canales apropiados para su plena participación y la expresión de su opinión en igualdad de condiciones.

Para el pleno desarrollo de los niños con discapacidad es especialmente relevante la atención precoz y la disposición de servicios y recursos integrados (salud, educación, servicios psico-sociales), especialmente en la primera infancia, que permitan a los niños y sus familias un itinerario de intervención adecuado, sin que se den desigualdades en el territorio.

Vinculado a ello, es necesario garantizar el derecho a vivir en el entorno familiar y en el seno de la comunidad, de modo que la institucionalización sea empleada sólo en los casos donde sea en interés superior del

niño, y nunca por falta de recursos públicos o de las familias.

Respecto al derecho a la educación, y en cumplimiento del Art. 24 de la CDPD y la OG N° 9 del Comité sobre los derechos de los niños con discapacidad, es imprescindible que la educación sea inclusiva, superando el modelo segregado por razón de discapacidad entre la escuela ordinaria y la escuela especial como ocurre actualmente y expone el CERMI en sus comunicaciones⁴³ y en su informe anual de 2015.⁴⁴ En el modelo segregado actual existen además diferencias territoriales en la proporción de niños con discapacidad que están escolarizados en la escuela ordinaria, y diferencias sustanciales en la inclusión, en función del tipo de discapacidad, lo cual apunta a que el ejercicio del derecho a la educación inclusiva de calidad se ejerce en diferentes grados por diferentes niños, en función de su tipo de discapacidad.⁴⁵

De manera transversal a todo lo descrito anteriormente, se detecta que en la sociedad en su conjunto y en las políticas públicas para la infancia con discapacidad no está suficientemente presente el objetivo fundamental de lograr el máximo nivel posible de autonomía y desarrollo de las capacidades de cada niño. ■

RECOMENDACIONES

- Establecer procesos para la obtención de datos sobre niños con discapacidad, así como análisis de los mismos, que permitan conocer con detalle su situación y necesidades, como base para la creación y mejora de políticas públicas apropiadas para garantizar sus derechos.
- Dar mayor prioridad y énfasis al estudio (datos y análisis) sobre violencia contra niños con discapacidad, que permita desarrollar medidas de prevención y protección adecuadas.
- Potenciar la participación de todos los niños con discapacidad (sea cual sea el tipo de discapacidad) en todas las decisiones que les afecten y en el diseño de políticas públicas que incidan en sus intereses.

43. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), "El CERMI lamenta que un curso más la educación inclusiva no sea una realidad para las personas con discapacidad", 07/09/2015. <http://www.cermi.es/es-ES/Noticias/Paginas/Inicio.aspx?TSMIdNot=6945>

44. CERMI (2016), Derechos Humanos y Discapacidad - Informe España 2015, Madrid <http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Paginas/Inicio.aspx?TSMIdPub=370>

45. MECD (2016), Las cifras de la educación en España. Curso 2013-2014 (Edición 2016), Madrid, (Apartado D7.El alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, cuadro D7.11) <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2013-14/d7-pdf.pdf>

EL NIVEL DE VIDA Y MEDIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Los niños y niñas son los últimos responsables de la crisis, y sin embargo han sufrido y están sufriendo sus consecuencias de forma tan o más grave que otros colectivos y grupos sociales. La pobreza y la desigualdad en la infancia han sido unos de los ámbitos en los que más impacto ha tenido la situación de crisis económica y social en España en los últimos años.

Los altos niveles de pobreza infantil, tanto en términos absolutos como en comparación con los países del entorno, constituyen un problema estructural en este país, previo a la crisis. Pero dichos niveles se han agravado significativamente por el impacto directo de la crisis económica (especialmente por la destrucción de empleo) y por la respuesta política que se ha dado a la misma (la reducción generalizada de recursos económicos en servicios públicos y en protección social que afectan a los niños y sus familias). En 2012 UNICEF Comité Español realizó una primera aproximación a esta situación.⁴⁶

En España, en 2015, un 34,4% de la población menor de 18 años estaba en riesgo de pobreza o exclusión social, según el indicador AROPE de la Unión Europea.⁴⁷ Un total de 2.863.000 niños y niñas frente a 2.629.000 en 2009 (un 32%). En términos de pobreza de ingreso relativa (o pobreza monetaria) la pobreza infantil alcanza en 2015 un 29,6%, el porcentaje más alto de la Unión Europea, sólo superado por Rumanía.

Si utilizamos los umbrales de pobreza de 2008 (basados en los ingresos de ese año y que reflejan mejor la pérdida de ingresos en los hogares durante la crisis), la pobreza de ingreso infantil habría pasado del 28,2% en 2009 al 37,6% en 2015.

Este indicador de pobreza o exclusión infantil en 2015 (34,4%) contrasta con el indicador de otros grupos de edad: un 28,6% para el conjunto de la población y un 13,7% para las personas mayores de 65 años (desde un 24,9% en 2009 en este grupo).⁴⁸

Otro indicador, como la privación material severa,⁴⁹ refleja este proceso de empobrecimiento, pasando del 6,7% en 2009 al 9,1% en 2015 para la población infantil.

Si analizamos un indicador de equidad, como la diferencia en los ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre, España es el país de la UE en el que más ha crecido esta brecha durante la crisis, alcanzando 6,9 veces para el total de la población.⁵⁰ En el caso de la población menor de 17 años la brecha es de 8,5 veces y ha crecido un 20% en los últimos 3 años.

El impacto de la crisis y las políticas de austeridad han afectado en los hogares con niños y niñas de múltiples formas:

- Reduciendo sus recursos económicos del hogar en general: por el desempleo de los padres, el aumento de los impuestos y la reducción generalizada de ayudas y becas relacionadas con la protección familiar y la educación.
- Como consecuencia de lo anterior: poniendo en riesgo los recursos en el hogar para alimentación, salud, educación, ocio y tiempo libre, electricidad, calefacción y los pagos relacionados con la propia vivienda.
- Incrementando las situaciones de exclusión social, especialmente por los desahucios de la vivienda en las que están implicados niños.⁵¹ Aunque no existe hasta el momento mucha información estadística sobre estas situaciones, entre 2008 y 2014 el Banco de España estimó en 97.000 el número de desahucios de la vivienda principal, pero no hay datos de cuántas familias con niños han sido afectadas.
- Deteriorando los recursos de los servicios públicos generales (educación, servicios sociales) o incrementando su coste (por ejemplo, los medicamentos).

46. UNICEF España (2012). La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños. Madrid. UNICEF España. https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Infancia_2012_2013_final.pdf

47. Este indicador de Eurostat agrupa tres dimensiones de vulnerabilidad: falta de empleo en los hogares, privación material severa e ingresos reducidos (pobreza monetaria).

48. La garantía y estabilidad del gasto en pensiones públicas de vejez, que sí se ha protegido, ha permitido que se reduzca la pobreza relativa de este sector de la población.

49. Hogares que no pueden permitirse 4 de los 9 ítems definidos a nivel europeo. Los ítems son: pagar el alquiler o una letra; mantener la casa adecuadamente caliente; afrontar gastos imprevistos; una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes vegetarianos) al menos 3 veces por semana; pagar unas vacaciones al menos una semana al año; un coche; una lavadora; un televisor en color; un teléfono (fijo o móvil).

50. El 20% más rico ingresa de media 6,9 veces más que el 20% más pobre.

51. Un excelente estudio de las situaciones vividas por los niños en relación con la pérdida de la vivienda es: AAVV. Te quedarás en la oscuridad: desahucios, familias e infancia desde un enfoque de derechos. Enclave, Plataforma de afectados por la hipoteca y Quiteria, 2016 En: <https://drive.google.com/open?id=0B-OeAPPoFLpYeFdEVFpxS0JadGc>

CAMBIOS EXPERIMENTADOS

El incremento de los niveles de pobreza, su intensidad y la reducción de los recursos públicos enfocados a la protección social de niños y niñas sido la tendencia general de estos años, desde 2010.

Asimismo, en este periodo se ha ampliado la inequidad entre los propios niños, como refleja el informe de UNICEF *Equidad para los niños. Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en los países ricos*.⁵² En España la distancia entre un niño en la mediana de ingreso y un niño en el grupo de los que menos ingresan⁵³ es del 62%, el cuarto peor dato de toda Europa y se ha incrementado de forma muy notable entre 2008 y 2013, en 6,7 puntos porcentuales.

El impacto en los jóvenes ha sido aún más fuerte, los niveles de pobreza de ingreso han pasado de 21,3% en 2009 al 33,4% en 2015 para el grupo de edad de 16 a 24 años, con altísimas tasas de desempleo (hasta el 55% en 2013), por lo que se puede hablar de un proceso de juvenalización e infantilización de la pobreza dentro del empobrecimiento general de la población.

Al mismo tiempo se ha visibilizado la debilidad y la baja capacidad de protección social y económica que el sistema de ayudas y prestaciones tiene para los niños y las niñas, que tiene su causa en los pocos recursos destinados y su poco enfoque a reducir la pobreza. Según Eurostat España es el país de la UE que menos proporción de su PIB dedica a prestaciones monetarias para la familia y la infancia (un 0,5%, frente a un 1,6% de media europea).

Según las cuentas públicas (COFOG), entre 2009 y 2014 el gasto de todas las administraciones en protección social de las familias y los niños se redujo 2.401 M€ anuales, un 27%.⁵⁴ Los recortes se han producido especialmente en ayudas monetarias tanto de los gobiernos autonómicos como del gobierno central (como la prestación universal por nacimiento de un hijo, que desaparece en 2010) y otro tipo de prestaciones y ayudas que recibían los hogares con niños. Según el caso y el territorio: se ha eliminado ayudas, se han reducido sus importes o se han endurecido las condiciones para acceder a ellas.⁵⁵

Por otro lado, el duro impacto en los hogares con niños y la acción de las entidades sociales ha permitido la visibili-

dad pública de un problema hasta ahora oculto y fuera de la agenda política y, a partir de 2012 proliferaron las iniciativas parlamentarias y políticas para abordar la situación.

Algunas de estas iniciativas se canalizaron a través de planes y estrategias de gobierno como el II PENIA y el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN) 2013-2016 o el Plan Integral de Apoyo a las Familias (PIAF), que se han caracterizado por un mejor diagnóstico de la pobreza infantil pero también por la falta de recursos económicos específicos, metas medibles y medidas específicas dirigidas a la pobreza infantil. La excepción a esta falta de financiación es una dotación de 48 millones de euros en 2016 destinada a combatir específicamente la pobreza infantil más severa, y que comenzó en 2013 con 18 millones.

Incluso cuando las medidas han sido de más importancia económica, como las desgravaciones en los impuestos directos por hijo a cargo, y en concreto para familias monoparentales, numerosas y con hijos con discapacidad del PIAF a partir de 2015 (estimada por el Gobierno en 1.042 millones de euros), les falta el enfoque de equidad. Aunque van dirigidas a algunos perfiles de familias con altas tasas de pobreza, no atienden a otros perfiles ni se relaciona la desgravación con los bajos ingresos en los hogares y, además, por su formato de desgravación fiscal en el impuesto sobre la renta, no van a poder acceder a ellas los hogares con menos recursos o sin ingresos.

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

En relación con todo lo anterior, se podrían definir varios tipos de obstáculos para la aplicación de las recomendaciones que hizo el Comité a España en 2010 (protección de los recursos, refuerzo de las prestaciones familiares y la elaboración de un plan contra la pobreza infantil) y para la reducción de las altas tasas de pobreza infantil.

Por un lado los relacionados con la reducción de los recursos económicos de los hogares y los públicos:

- En los hogares, el alto desempleo, que llegó a alcanzar el 26,1% en 2012, impactó de forma muy especial a familias jóvenes con hijos afectando muy directamente a los ingresos disponibles. También la disminución de los salarios o los trabajos a tiempo parcial, que no proporcionan en muchos casos ni los recursos para salir del riesgo de pobreza (un 16% de los hogares con niños

52. UNICEF. Fairness for children. A league table of inequality in child well-being in rich countries. Innocenti Report Card 13. UNICEF. 2016. <https://www.unicef-irc.org/publications/832/>

53. En el 10% con menos ingresos.

54. Como se desarrolla en el apartado ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO de este informe.

55. Olga cantó y Luis Ayala. Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto. Cap. 3. UNICEF España. 2014. En: <https://old.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/politicas-publicas-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana>

en 2015 están en riesgo de pobreza a pesar de que los adultos trabajan).

- La fuerte reducción de recursos públicos en políticas sociales para la familia y la infancia. Y también la fuerte desinversión en otros servicios, como educación y sanidad, que ha supuesto un mayor esfuerzo de los hogares para compensarlo o acceder a esos servicios en igualdad de condiciones.

Por otro lado, figuran los obstáculos relacionados con una falta de calidad, recursos y enfoque de equidad de los planes de políticas públicas, y la deficiente coordinación entre administraciones en la lucha contra la pobreza infantil.⁵⁶

Un tercer ámbito de obstáculos es el enfoque general de las medidas sociales, que en España están en una gran

proporción ligadas a las contribuciones relacionadas con el empleo (pensiones, prestaciones por desempleo) o a desgravaciones en los impuestos directos (impuesto sobre la renta de las personas físicas), por lo que en muchos casos no llegan a los hogares más vulnerables, a los trabajadores más jóvenes o con poca trayectoria profesional, o que no tienen los ingresos mínimos poder efectuar esas desgravaciones. Además, casi todas estas ayudas y desgravaciones no están específicamente orientadas a la infancia, o consideran de forma marginal la presencia de niños en los hogares.

En este sentido, llama la atención la ausencia de ayudas universales a la infancia, el reducido importe las ayudas existentes, su dispersión, su poca capacidad de reducir la pobreza (en comparación con otros países del entorno) y el escaso enfoque de equidad de las ayudas y desgravaciones actuales.⁵⁷ ■

RECOMENDACIONES

- Dotar a los planes de infancia, familia y protección social de indicadores claros, objetivos y metas concretas en la reducción de la pobreza infantil y la inequidad, acordes Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 10. Incrementar y definir con claridad los recursos destinados y que se coordinen las administraciones y sectores públicos para hacer realmente eficaces las medidas. Evaluar los impactos de dichos planes en la población infantil.
- Establecer progresivamente a nivel nacional una prestación universal por hijo a cargo con capacidad para prevenir la pobreza, que se complemente con medidas específicas para reducir la pobreza de ingreso en los hogares con niños y niñas más vulnerables.
- Apoyar decididamente la participación de los padres y madres en el mercado laboral mediante incentivos económicos y medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral. Avanzar en la accesibilidad de una educación en la primera infancia (0 a 3 años) especialmente para los hogares más vulnerables. Asegurar que los criterios de admisión de las escuelas infantiles, o su coste, no discriminen a las personas que están desempleadas y en búsqueda de empleo.

56. Ver las conclusiones del Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España del Consejo Económico y Social de España, enero de 2017, p.167y ss. <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf01117.pdf>

57. Un buen análisis en del enfoque distributivo de las ayudas en: Olga Cantó. El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia en: Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones. UNICEF España. 2011. Pp. 38 a 42. <https://old.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/las-politicas-publicas-y-la-infancia-en-espana>

7. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y SUS PROPOSITOS

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

La educación se ha convertido en los últimos años en uno de los sectores más afectados por la crisis. No sólo por la notable reducción de los recursos, que se refleja en el apartado de Asignación de recursos públicos, sino también por falta de consenso político que en esta ocasión se ha materializado en la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aprobada en un clima de fuerte contestación política y social.

Desde 2009 hasta 2015 el sistema educativo ha perdido un total de 21.500 millones de euros en los niveles no universitarios, fundamentalmente en salarios del profesorado (y la consiguiente reducción del número de profesores) y en inversión en infraestructuras. Otros capítulos de gasto, aunque no tan importantes en términos absolutos, que ha sufrido fuertemente los recortes han sido, por ejemplo, la formación de profesores, la educación compensatoria o las becas para libros de texto, muy asociadas a la calidad y la equidad del sistema.⁵⁸

El Gasto público por alumno en centros públicos y concertados de educación no universitaria se redujo entre 2009 y 2013 en un 19,7%⁵⁹ y las disparidades entre Comunidades autónomas son muy grandes: entre los 3.908 euros en la Comunidad de Madrid hasta los 6.475 euros en el País Vasco.

Desde UNICEF Comité Español no hemos dejado de alertar sobre los riesgos de reducir la inversión y el incremento del disenso y la inestabilidad en el sistema educativo, y de realizar un llamamiento al consenso político y social

para que se alcance un Pacto de estado sobre Educación. Sostener el conflicto educativo supone alejarse del interés superior de la infancia, generando efectos negativos sobre el desarrollo formativo de niños, niñas y adolescentes a medio y a largo plazo.

A pesar de haberse producido en los últimos años una notable reducción en los niveles de fracaso y abandono escolar, éstos continúan por encima del 20%, los más altos de la Unión Europea. Este fracaso o abandono está muy condicionado a su vez por las características socioeducativas de las familias y los alumnos, el género, el origen nacional o la etnia.⁶⁰ Cabe reiterar, junto a la urgencia de reducir estas cifras, la importancia de que ningún itinerario educativo quede sin salida: debe contemplarse de forma especial la situación del alumnado que no logra la titulación al final del periodo de enseñanza obligatoria establecida en 16 años, y facilitar opciones para que no se vea truncado su desarrollo académico, personal y profesional.

Entendemos que la obligación de garantizar que la infancia logre los objetivos generales de la educación va más allá del periodo de escolarización obligatoria si estos objetivos no se han alcanzado durante este. En este sentido, cabe citar que el Comité de los Derechos del Niño se ha manifestado repetidamente a favor de que los sistemas educativos permitan desarrollar la capacidad de elección de itinerarios de los propios estudiantes y sus familias y evitar el abandono y la desmotivación.

En el ámbito de la educación infantil en la edad de 0 a 3 años, a pesar de la progresión de la tasa de escolaridad en los últimos años, que llega al 32,8%, las cifras oscilan de manera muy llamativa en los distintos territorios, pasando del 7% en Canarias al 52% en el País Vasco. Las medidas de austeridad de 2012 eliminaron una partida de 100 millones de euros del presupuesto estatal para promover la ampliación de estos servicios desde el ámbito

58. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Estadística del Gasto Público en Educación. Series de Gasto Público en Educación. 1992 a 2014. <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/series.html>

59. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto liquidado.

60. FSG (2013). El alumnado gitano en Secundaria. Un estudio comparado. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Madrid. <https://www.gitanos.org/upload/56/22/EstudioSecundaria.pdf>

público. Y en muchas Comunidades Autónomas se han incrementado los precios públicos y reducido las plazas gratuitas o subvencionadas.

Estudios sobre la presencia de la CDN en las facultades educación⁶¹ o sobre la enseñanza de los derechos de infancia⁶² llevados a cabo por UNICEF constatan la falta de

difusión y conocimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de los profesionales de la educación en España. Debido en gran parte a carencias en la formación inicial del profesorado especialmente en relación al derecho a la participación infantil y adolescente, a los derechos vinculados a la protección y a la visión como sujeto activo de derechos. ■

RECOMENDACIONES

- Es necesario llegar a un Pacto por la Educación. Es una responsabilidad de todos los partidos políticos y del conjunto de la sociedad; las consecuencias de un fracaso en este sentido se convierten en una carga que se traspaasa de forma injustificada a niños, niñas y adolescentes.
- Es fundamental garantizar la estabilidad de los recursos económicos del sistema educativo, estableciendo al menos unos mínimos de inversión pública tanto respecto al porcentaje sobre el gasto público, como en términos absolutos.
- Se debe avanzar de forma activa en el acceso universal a la enseñanza de 0 a 3 años, especialmente en casos de niños y niñas en desventaja por su situación económica social, administrativa, familiar o de discapacidad, mejorando la calidad y garantizando la accesibilidad y asequibilidad de dichos servicios.
- Debe asegurarse un enfoque de equidad, igualdad de oportunidades y calidad en todos los niveles –primera infancia, primaria, secundaria, y formación técnica y profesional–, orientando la estructura de la inversión educativa para atender la diversidad (incluidos los niños de origen extranjero recién llegados o con escasa integración social, así como niños y niñas con discapacidad o en el sistema de protección), a la formación del profesorado, a superar el fracaso escolar, a la introducción de nuevas tecnologías, y a incrementar gastos de dotación y funcionamiento de los centros.
- Es imprescindible abordar con enfoque de género los desafíos de inclusión e igualdad de oportunidades: el mayor abandono escolar y los peores resultados generales de los chicos frente a las chicas, y los riesgos específicos de abandono de las niñas vulnerables por etnia, embarazo adolescente o cultura de origen.
- Por último, debe considerarse que el desarrollo de futuras reformas educativas debe garantizar que no vayan a producirse desequilibrios entre los diferentes territorios derivados de la diferente financiación, del desarrollo normativo o de su puesta en práctica.

61. 1 Urrea, A., Balsells, M.A., Coiduras, J. y Alsinet, C. (2015) Educación en Derechos y ciudadanía global: Los derechos de la infancia y la ciudadanía global en las facultades de educación. Madrid: UNICEF Comité Español

62. 2 Jerome, L., Emerson, L., Lundy, L. & Orr, K. (2015) Teaching and learning about child rights: A study of implementation in 26 countries. Ginebra: UNICEF.

8. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

NIÑOS MIGRANTES Y REFUGIADOS

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Respecto a la infancia y el ejercicio del derecho a la protección internacional:

- La información que reciben los niños y niñas sobre el derecho a pedir asilo sigue siendo muy deficiente. A pesar de la previsión legal, los procesos relacionados con el asilo no están adaptados a la infancia y, por lo general, no se identifican proactivamente las necesidades de protección internacional. La solicitud de los niños acompañados suele tramitarse conjuntamente con la de su familia y éstos quedan fuera del proceso de información y de la entrevista, sin posibilidad de ser escuchados individualmente y de acuerdo con su edad.
- Existe una tendencia errónea a considerar que el ingreso en el sistema de protección y la autorización temporal de residencia de los niños no acompañados hacen innecesaria la solicitud de protección internacional. En este sentido, sorprende enormemente el bajo número de solicitudes de asilo presentadas por menores extranjeros no acompañados en España: 17 en 2014 y 25 en 2015.
- Además, las demoras permanentes que genera la gestión de los expedientes de asilo en España tiene un impacto negativo en la infancia, que además de tener que vivir en una situación de incertidumbre sobre el estatus muy dilatada en el tiempo, ve reducidas sus posibilidades de integración social.⁶³

Respecto a la determinación de la edad de los niños no acompañados:

En estos últimos años, una de las cuestiones que ha emergido con más fuerza es el recurso excesivo a la realización de las pruebas de determinación de la edad, incluso cuando

se dispone de pasaporte o documento de identidad. Ello va en contra de doctrina reiterada del Tribunal Supremo. La reciente reforma de la *Ley de Protección Jurídica del Menor* no incorporó esta doctrina, desatendiendo la recomendación de UNICEF Comité Español y otras organizaciones e instituciones. Tampoco está alineado con esta doctrina el *Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados*.⁶⁴ La Fundación Raíces ha examinado con detenimiento este asunto y realizado recomendaciones específicas.⁶⁵

Respecto a la infancia y el régimen especial de rechazo en las fronteras de Ceuta y Melilla:

- Desde 2015, con la aprobación de la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana*, se prevé expresamente un régimen especial de rechazo en las fronteras de Ceuta y Melilla. No obstante, el recurso a esta práctica de “devoluciones automáticas” es anterior incluso a esta regulación.
- Si bien es cierto que la ley establece que este rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional, no establece cuál es el procedimiento concreto que se aplicará para garantizarlo.
- En relación con la infancia, las garantías deben ser aún mayores. Por ello, aun adoptándose este procedimiento específico, es muy difícil que un procedimiento tan sucinto permita identificar la presencia de niños y evaluar cuál es su interés superior por cauces adecuados; garantizar la presencia de un representante legal, intérpretes y personal especializado; y suministrarle información adecuada a su edad y madurez sobre sus derechos, incluidos el de pedir asilo y ser protegido como víctima de trata.⁶⁶

Respecto a la acogida a niñas y niños solicitantes de asilo y refugiados:

- Nuestro país recibió en total en 2015, 3.720 demandas presentadas por menores de edad. Una diferencia muy importante cuando se compara con los datos de 2013 y 2014, mucho menores. El número de niños dentro del sis-

63. Sobre estas cuestiones, ver Defensor del Pueblo (2016): *Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, pp. 75-76 y 63-67; Lázaro. I (IP), Castaño, M.J., Claro, I., Dubin, A., De Gasperis, T., Maravall, I., Pérez, A., Dos Santos, A. de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE (2016): *Acogida en España de los Niños Refugiados. Estudio sobre el Sistema de Acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de infancia*: UNICEF Comité Español, pp. 21, 32 y 41.

64. Sobre este punto, ver Defensor del Pueblo (2016): *Estudio sobre el Asilo*, op.cit., p. 77; Defensor del Pueblo (2012): *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*;

65. Fundación Raíces (2014): *Sólo por estar solo. Informe sobre la determinación de la edad en menores migrantes no acompañados*.

66. Ver UNICEF Comité Español (2016): *Niños y niñas en las fronteras. Las políticas de retorno y control de fronteras desde la perspectiva de los derechos de la infancia*, pp. 5-8; Defensor del Pueblo (2016), *Informe Anual 2015*, p. 243.

tema de acogida español también está aumentando fruto del cumplimiento de los compromisos de reubicaciones y reasentamientos asumidos por España, si bien, a un ritmo injustificadamente lento. El sistema de acogida ha dejado ver sus límites antes incluso de que se produzca la llegada del total de niños y niñas en el marco de estos acuerdos.

- En el sistema español de acogida a refugiados, la asistencia a las necesidades y servicios básicos de forma especializada a los niños y niñas varía según el dispositivo y no hay protocolos de actuación para atenderles y garantizar sus derechos específicos. Esta asistencia presenta características y retos peculiares en los centros con problemas crónicos de sobreocupación, como en Ceuta y, sobre todo, Melilla.
- Una de las críticas más extendidas tiene que ver con el modelo de rotación establecido en estos centros y los períodos tan cortos previstos para cada una de las etapas. En demasiadas ocasiones, el itinerario termina y el sistema no ha sido capaz de situar a los niños y sus familias en un estadio adecuado para poder continuar su camino hacia la integración social en España.⁶⁷

Respecto al cese de tutela de los niños no acompañados:

Resulta muy preocupante la modificación del Código Civil introducida en 2015 por la ley de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia, según la cual, es posible que se produzca el cese de tutela por abandono voluntario de los centros de protección durante seis meses. El Defensor del Pueblo ha anunciado que se pronunciará sobre este aspecto en relación con los menores extranjeros no acompañados en el *Informe Anual 2016*.⁶⁸

Respecto a los procesos de reunificación familiar:

En España, la mayoría de los niños y niñas titulares de autorización de residencia en España lo son por reagrupación familiar. No obstante, el marco normativo (Ley de Asilo y Ley de Extranjería) ha limitado la universalidad de este derecho y lo ha sometido al cumplimiento de determinadas condiciones, entre las que se encuentran los listados cerrados o semicerrados de personas reagrupables, los requisitos socioeconómicos y la demostración de relaciones de dependencia y convivencia previa.⁶⁹ ■

RECOMENDACIONES

- Garantizar que los niños y las niñas son escuchados y reciben un tratamiento diferenciado en los procedimientos de asilo, así como información adaptada y de forma proactiva para ejercer su derecho a la protección internacional.
- Realizar la determinación de la edad primero en base a la documentación que la acredite y recurrir a las pruebas de determinación de la edad como medida de último recurso y sólo con un objetivo de protección.
- Eliminar la práctica de las devoluciones automáticas y adoptar un procedimiento que desarrolle el régimen especial de rechazo en las fronteras de Ceuta y Melilla con todas las garantías jurídicas para los niños y niñas.
- Desarrollar reglamentariamente las condiciones de acogida específicas para la infancia refugiada, y una guía o un protocolo de actuación.
- Eliminar del Código Civil la posibilidad de que la tutela pública cese por abandono voluntario del centro de menores durante seis meses.
- Ampliar el concepto de familia en los procesos de reunificación familiar (valorando caso por caso la existencia de vínculos personales más allá de los sanguíneos), así como flexibilizar las condiciones para que el interés superior del niño y el derecho a la vida familiar primen siempre por encima de requisitos de dependencia o de capacidad económica.

67. Para ampliar información ver UNICEF Comité Español (2016): El sistema de acogida y los niños refugiados en España; Lázaro, I et al. (2016), Acogida en España de los niños refugiados, op.cit.; Amnistía Internacional (2016): El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor, pp. 41-42.

68. Defensor del Pueblo (2016), Informe Anual 2015, op.cit., p. 266.

69. Para ampliar información, ver UNICEF Comité Español (2016): El derecho de los niños y niñas a vivir con su familia.

TRATA DE MENORES DE EDAD

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Como se establece en el informe que cada año publica la Secretaría de Estado para la Seguridad de Estados Unidos,⁷⁰ España es país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y niños víctimas de trata.

Es cierto que el delito de trata forma parte de nuestro ordenamiento jurídico sólo desde el año 2010. Y es innegable el gran esfuerzo a nivel público y de distintas organizaciones por poner este tema en la agenda política y social. Entre otros logros, hoy contamos en España con un Plan Nacional contra la Trata, un Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Seres Humanos, y asignación de recursos económicos y humanos.

A nivel oficial existen dos fuentes de datos: el Ministerio del Interior y Fiscalía General del Estado. El primero publica⁷¹ el número de víctimas oficiales a nivel estatal, dato que luego reporta a la Comisión Europea, y que entra

a formar parte de las estadísticas oficiales. Según estos datos, en el año 2015 se identificaron a 22 víctimas de trata menores de edad, todas ellas con fines de explotación sexual.

El segundo presenta anualmente el número de Diligencias de Seguimiento que se han abierto en relación con este delito (investigaciones policiales sobre las que la Fiscalía entiende que revelan la existencia de un posible delito de trata de seres humanos). Estos últimos datos, por lo tanto, amplían un poco el filtro, ya que no se limitan exclusivamente a las sentencias condenatorias. En el año 2015,⁷² el número de posibles víctimas menores de edad de trata de seres humanos alcanzó la cifra de 48.

Estas cifras tan bajas contrastan con los datos aportados por las organizaciones de atención a mujeres víctimas de trata, cuyas usuarias manifiestan haber sido explotadas siendo menores de edad.⁷³

Casi todos los menores víctimas de trata son de origen extranjero, y la gran mayoría lo son para la explotación sexual, aunque también se encuentran menores explotados para la mendicidad y la comisión de delitos menores y, más recientemente, para matrimonio in-

En el año 2015,⁷² el número de posibles víctimas menores de edad de trata de seres humanos alcanzó la cifra de 48:

Nacionalidad Fines	Europa	África	América	Asia	Nacionalidad no identificada
Explotación sexual	19 niñas	7 niñas 1 niño	5 niñas 1 niño	0	12
Matrimonio forzado	2 niñas	1 niña			

70. Department of State, United States of America (2016): *Trafficking in persons. June 2016*, pag. 345. (Disponible online en: <https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>)

71. Ministerio del Interior (2015): "Balance de prevención y lucha contra la trata de seres humanos en España y avance del Informe 2015 sobre delitos de odio", España. (Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/10180/5559091/bal_TSH_sexual_laboral_delitos_odio_2015.pdf/bb67e5cc-a51a-4ce5-ae7a-0dcd396ec70d)

72. Sección de Extranjería de la Fiscalía General del Estado (2016): "Notas Informativas y Diligencias de Seguimiento. Año 2015", España. (Disponible online en: https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/extranjeria/documentos_normativa/!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGj-zO19HT0cDT2DDbzcFszcDBzdPYOdTD08jL3dzYAKIoEKDHAARwN8-oNcjaD68SjAo9_fzwy_fosgE3z6TdzN8esHWUDA_-H6UfiUgF0AVoAviAh5siA3ND-Q0wiDT01FREQAuDFrX/dl5/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

73. APRAMP (2015): "A pie de calle. Actuaciones con menores víctimas de trata"

fantil. Algunas veces pueden sufrir más de un tipo de explotación.

Un colectivo casi invisible es el de los hijos e hijas de víctimas de trata, cuyo destino está en manos de los tratantes pero que no aparecen en ninguna estadística. Durante el año 2015, Cruz Roja (encargada de gestionar los centros de primera acogida humanitaria de las mujeres y niños que llegan a las costas andaluzas) documentó hasta un total de 654 casos que presentaban indicios de trata de seres humanos: "de estos, 141 correspondían a niñas y niños, de los cuales 113 están en paradero y situación desconocida".⁷⁴ También el Defensor del Pueblo español ha señalado que desde el año 2013 "han desaparecido entre 130 y 180 mujeres y pequeños en esta situación". Estos niños permanecen en manos de las redes que extorsionan a sus madres para seguir explotándolas, y viven entre la población, sin que seamos capaces de detectar su situación. Alguna sentencia reciente⁷⁵ se ha hecho eco de la realidad de estos niños y niñas, que son encontrados en pisos, en poder de los tratantes, y en condiciones espantosas.

UNICEF Comité Español y el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia de Comillas ha recopilado toda esta información en la publicación *Son Niños, Son Víctimas*.⁷⁶

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Las actuaciones para luchar contra este delito están muy enfocadas en la trata con fines de explotación sexual de

mujeres. Esto dificulta la detección y el tratamiento de los menores de edad y de otros tipos de explotación (mendicidad, hijos e hijas de víctimas).

Se han detectado problemas a la hora de identificar y registrar adecuadamente a los niños más pequeños, bien nacidos en España de madre extranjera sin documentación, bien nacidos en el extranjero pero sin que conste su registro en otro país.

Un motivo de preocupación es la no identificación de adolescentes víctimas de trata como menores de edad. Bien a su llegada, al no declararse como menores, o por una incorrecta evaluación de las pruebas de identificación de la edad, estas adolescentes no son detectadas y no pasan a ser protegidas. Llama la atención el escasísimo número de niñas registradas por Fiscalía de Extranjería en el Registro de Menores Extranjeros no acompañados, donde de los 3.341 menores registrados tan sólo 452 son niñas. Sabiendo que las víctimas de trata son en su mayoría niñas, puede que no se las esté reconociendo como menores al llegar o ser detectadas en nuestro país.

Existen muy pocos recursos especializados para víctimas de trata menores de edad, y los centros de protección de menores no se han mostrado eficaces para este tipo de niños y niñas. Los tratantes les buscan y vuelven a ser explotados. Tampoco hay un protocolo claro que permita derivar a un menor víctima de trata a otra CCAA que cuente con un mejor recurso para ese menor. ■

74. *Vida Nueva* (2016): *A fondo. Niños robados e invisibles*, En el nº 2.978 de *Vida Nueva*. (Disponible online: <http://www.vidanueva.es/2016/02/26/ninos-robados-e-invisibles-tambien-en-espana-desaparecidos-113-menores-migrantes-o-refugiados/>)

75. <http://supremo.vlex.es/vid/641333945>

76. En: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ninos-victimas.pdf>

RECOMENDACIONES

- Que los hijos víctimas de trata de seres humanos sean considerados también víctimas. Incluyéndolos en el Estatuto de la Víctima, como se ha hecho recientemente con los hijos e hijas de las víctimas de violencia de género. Así, constarán en los registros oficiales, y se les podrá dar el seguimiento y la atención que como víctimas merecen.
- La creación en España de un Mecanismo de Registro, Coordinación y Derivación para víctimas de trata. Es una figura recomendada por la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y con la que cuentan varios países de nuestro entorno (Polonia, Reino Unido, Albania). Este Mecanismo sería el encargado del registro de los casos, con lo que se homogeneizaría la recogida de información, y el órgano referente a la hora de notificar datos que van a formar parte de los informes y estadísticas internacionales. Además, sería el encargado de coordinar todas las actuaciones relacionadas con las víctimas de trata, incluyendo a sus hijos e hijas, y facilitaría el traslado entre Comunidades Autónomas de los menores de edad si fuese adecuado a su interés y protección.
- Crear recursos específicos para menores víctimas de trata, y para mujeres víctimas con sus hijos. Como se establece en el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Seres Humanos, que establece que los menores deben ser derivados a recursos especializados, y en atención a todas las recomendaciones internacionales. Especial atención debe ponerse en el caso de menores de edad cuya madre es víctima de trata, para que la medida de atención y protección del niño o niña no vulnere su derecho a vivir en familia o relacionarse con su madre. Si ponemos el acento en el principio del interés superior del menor, analizando caso por caso y garantizando el derecho del niño a ser oído, se podrá encontrar la solución más acorde con ese interés.
- La formación de aquellos profesionales que van a tener contacto con una posible víctima de trata (profesionales sanitarios, de los centros de protección, de los recursos de acogida de inmigrantes...), para que sean capaces de detectar indicios, tanto de minoría de edad como de trata de seres humanos, y se inicien los procedimientos establecidos para ellos.

ANEXO: LISTADO DE RECOMENDACIONES

MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

A. LEGISLACIÓN

- Hacer una dotación específica y suficiente de recursos, especialmente económicos, para lograr la aplicación eficaz y efectiva de las medidas legislativas aprobadas en relación con la protección y promoción de los derechos del niño.
- Revisar la La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, para avanzar en una legislación básica del sistema educativo basada en un mayor consenso político y social.
- Continuar trabajando en mejorar la armonización legislativa, garantizar la incorporación de las reformas de la ley de protección en las normas de las Comunidades Autónomas y mejorar la igualdad en el ejercicio de los derechos del niño en los diferentes territorios.
- Continuar revisando la aplicación de la normativa vigente a fin de modificar aquellos aspectos que impiden la adecuada realización de los derechos del niño.
- Asegurar, mediante la formación y la evaluación, la elaboración de informes previos de impacto en la infancia relevantes y de calidad por parte de las administraciones.

B. INSTITUCIÓN INDEPENDIENTE DE DERECHOS HUMANOS

- Proteger y reforzar las instituciones de defensa de derechos humanos, promoviendo la creación de Defensores del Menor o, en su caso, orientando las figuras del Defensor del Pueblo en sus distintos ámbitos territoriales a una atención especial, y con personal específico, a los derechos de los niños y niñas.

C. RECOPIACIÓN DE DATOS

- Insistir en la Recomendación a España del Comité de Derechos del Niño de 2010 sobre la necesidad de pro-

fundizar los niveles de desagregación. La medición del alcance de los indicadores debe realizarse a diferentes niveles: estatal, CCAA y local con una muestra de calidad suficiente que permita un nivel de desagregación adecuado por sexo, grupo de edad, territorio, etnia, origen y estado migratorio entre otros. Al desagregar la información, se da un primer paso para promover un modelo de protección social que tenga un impacto directo y positivo en los niños con mayor vulnerabilidad y en situación de pobreza y exclusión social.

- Reiterar la necesidad de disponer de datos relacionados con grupos de niños menos visibles para diseñar políticas y programas eficaces que incluyan una perspectiva de equidad (niños con discapacidad, niños y niñas extranjeros no acompañados, en el sistema de protección, niños hijos de mujeres víctimas de violencia).
- La Administración Central, en especial el Observatorio de Infancia, ha de actuar proactivamente en la gestión y promoción del sistema actual de indicadores para medir la situación de la infancia en España, incorporando a las administraciones autonómicas y locales. En esa dinámica España debe definir indicadores para la agenda 2030 para el nivel estatal y autonómico desde un enfoque de derechos de infancia, fortaleciendo la recopilación de datos para la infancia y adecuándose al marco de indicadores existente.

D. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

- Incrementar los recursos públicos destinados a la infancia en áreas clave (educación, sanidad, protección social) aproximándolos progresivamente a la media de los países del entorno (Unión Europea) en porcentaje del PIB y del Gasto Público, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre inversión en infancia⁷⁷ y las metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
- Impulsar un acuerdo político de protección de los recursos destinados a la infancia en el marco de un Pacto de Estado por la Infancia, en el que se definan líneas presupuestarias para los niños y las niñas más vulnera-

77. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/UE).

bles, y se garantice el blindaje de estas medidas y los recursos implicados en coyunturas de crisis económica y recesión.

- Aplicar de forma consistente y adecuada la nueva legislación, que establece la elaboración de un informe de análisis de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, a los presupuestos de todas las administraciones públicas.
- Reiterar la recomendación de 2010 a España en el sentido de que “se determine el importe y la proporción del gasto destinado a éstos a nivel nacional, autónomo y local, a fin de evaluar las repercusiones y los efectos de dicho gasto en la infancia” implementando un sistema de seguimiento que ayude a identificar los recursos destinados a la infancia en las herramientas de gasto y presupuesto de las distintas administraciones, acorde con la Observación General nº 19 sobre Presupuestos públicos para la aplicación de los derechos del niños.
- Promover la participación de los niños y niñas en las decisiones presupuestarias que les afectan, fomentando de forma específica su participación en la elaboración y seguimiento de los presupuestos de las entidades locales.

E. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- Garantizar la implementación y seguimiento de la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española a nivel estatal y autonómico, mediante instrumentos estratégicos y operativos, y mecanismos de seguimiento.
- El próximo Plan Director 2017-2020, deberá situar a la infancia y sus derechos como prioridad transversal y horizontal. También, deberá contener compromisos firmes y concretos para recuperar la AOD española de manera inmediata y escalonada. El objetivo debe ser acercarse a la media europea y alcanzar el 0,40% de la RNB en 2020.
- Recopilar y hacer público datos desagregados de la AOD española destinada al cumplimiento de los derechos de infancia en el marco de los programas y proyectos de cooperación.

F. OTROS (IMPACTO SECTOR EMPRESARIAL)

- Retomar la formulación del Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos del Gobierno español, con una amplia participación de las entidades de la sociedad civil, sector público, academia, y organizaciones empresariales y sindicales, incorporando la perspectiva de derechos de infancia y los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible.

PRINCIPIOS GENERALES

EL RESPETO POR LA OPINIÓN DEL NIÑO

- Promover que las leyes de participación ciudadana, cuyo desarrollo competencial es autonómico, incluyan explícitamente a los menores de 18 años y promuevan los mecanismos y espacios adecuados para que dicha participación sea real y genuina y acorde a las edades de los participantes.
- Impulsar la recogida y sistematización de datos a nivel territorial en torno a la participación infantil y adolescente.
- Promover un marco homogéneo a nivel territorial que garantice el derecho a la participación en el ámbito educativo, garantizando la participación de los alumnos de primaria en los Consejos Escolares e incluyendo el derecho a la participación como criterio pedagógico.
- Reconocer a los Consejos Escolares como estructuras de decisión vinculantes para el centro educativo y su ayuntamiento, incluyendo la Convención sobre los Derechos del Niño como un instrumento metodológico y vehiculador de la tarea docente.
- Impulsar la realización de encuestas periódicas de opinión de los niños y niñas desde los organismos oficiales de investigación social, al igual que se hace con los adultos.
- Crear de un Consejo Estatal de participación infantil y consejos autonómicos basados en las experiencias de participación municipales actuales.

DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN CONTRA CUALQUIER MATERIAL PERJUDICIAL PARA SU BIENESTAR

- Elaborar planes de estudio y programas educativos que amplíen y mejoren el actual marco educativo sobre competencias digitales básicas (seguridad y alfabetización digital) en el aprendizaje escolar.
- Continuar trabajando en el ámbito normativo más integral para garantizar que la legislación: proporciona una adecuada protección a los niños y jóvenes frente a los riesgos que se derivan del entorno digital, y

promueve el uso de las TICs como herramienta útil para favorecer la educación formal y no formal, la comunicación y el acceso a la información a niños y jóvenes.

- Elaborar, con la participación de los actores implicados, una estrategia de colaboración y coordinación real y efectiva que permita aunar acciones similares y desarrollar de forma conjunta aquéllas otras que se identifiquen como necesarias.
- En el caso de la autorregulación sobre los contenidos televisivos: avanzar hacia un sistema de co-regulación en el que participen la administración y las organizaciones sociales representativas con capacidad de decisión o, como opción, que exista una supervisión de la autorregulación por un órgano independiente.

VIOLENCIA CONTRA EL NIÑO

EL ABUSO Y EL TRATO NEGLIGENTE

- Desarrollar una Ley integral de violencia contra la infancia. Es necesario este abordaje con enfoque de infancia que contemple todas las variables, que ponga el asunto en la agenda política y pública, y que tenga también una labor de sensibilización hacia toda la sociedad. La Ley deberá estar acompañada de un mecanismo que coordine todas las actuaciones en esta materia, desde las actividades de prevención hasta el registro de casos y la atención. Un buen ejemplo de esta labor pedagógica y de coordinación han sido las actuaciones puestas en marcha para erradicar la violencia de género. La Ley que debe contemplar un órgano autónomo dedicado a este tema e incluir fines de sensibilización social. Estos mecanismos permitirían unificar y hacer más eficaces las actuaciones en materia de violencia contra la infancia y los recursos destinados para ello.
- Hacer una amplia difusión entre el público en general de las situaciones de violencia contra los niños y niñas, de las responsabilidades de todos los ciudadanos de poner en conocimiento de la autoridad pública las sospechas de maltrato y de los canales para hacerlo.
- Desarrollar, como prevé la Ley 26/2015, el Registro Unificado de casos de sospecha de Maltrato Infantil (RUMI), ampliando su alcance a otros tipos de violencia que sufra la infancia, y fomentando su implantación efectiva en todo el territorio nacional bajo la gestión del Observatorio de Infancia. Para ello será necesaria su difusión a nivel autonómico y local, y la formación de los profesionales responsables de dar cuenta de estos casos: educadores, servicios sociales, profesionales sanitarios y cuerpos policiales.

ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

LOS NIÑOS PRIVADOS DE SU ENTORNO FAMILIAR

- Aprovechar la nueva legislación para analizar y revisar el actual sistema de protección de menores bajo el paraguas de los derechos del niño
- Desarrollar un protocolo común de determinación del interés superior del niño para los profesionales del sistema de protección, que pueda guiar sus actuaciones en temas como las declaraciones de riesgo, la retirada de tutelas y las medidas de protección que se vayan a imponer.
- Destinar los recursos necesarios para poder desarrollar las acciones que permitan una adecuada realización de los artículos 11 y 17 de la Ley 26/2015.
- Mejorar las estrategias de recogida y análisis de datos a fin de poder disponer de mejor información sobre las situaciones de riesgo en las que puedan encontrarse los niños.
- Desarrollar programas de formación destinados a los profesionales responsables de informar sobre situaciones de riesgo en relación con el "Protocolo de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar" a fin de mejorar su aplicación.
- Continuar trabajando en programas de parentalidad positiva.

LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

- Dado que la Ley 26/2015 expresamente señala que "las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento del gasto público, ni de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal" (Disposición final vigésima), y que la realidad demuestra la evidente necesidad de una dotación específica para desarrollar estas competencias asumidas por la AGE, se recomienda al Estado analizar y evaluar la posibilidad de una "redistribución" de los recursos y medios disponibles para posibilitar el cumplimiento de dicha normativa.
- Asimismo, resulta conveniente establecer unos mecanismos apropiados que permitan evaluar adecuadamente la eficacia de las nuevas medidas legislativas adoptadas.

DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

NIÑOS Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD

- Establecer procesos para la obtención de datos sobre niños con discapacidad, así como análisis de los mismos, que permitan conocer con detalle su situación y necesidades, como base para la creación y mejora de políticas públicas apropiadas para garantizar sus derechos.
- Dar mayor prioridad y énfasis al estudio (datos y análisis) sobre violencia contra niños con discapacidad, que permita desarrollar medidas de prevención y protección adecuadas.
- Potenciar la participación de todos los niños con discapacidad (sea cual sea el tipo de discapacidad) en todas las decisiones que les afecten y en el diseño de políticas públicas que incidan en sus intereses.
- Garantizar el ejercicio del derecho a la educación inclusiva y de calidad en el sistema de educación general, realizando las adaptaciones necesarias para que el tipo de discapacidad o el territorio de residencia no sean motivo de desigualdad en el ejercicio de derechos.
- Prevenir la institucionalización de niños con discapacidad, establecer medidas de especial apoyo para la desinstitucionalización, y proveer los recursos necesarios para garantizar la vida en el entorno familiar y en la comunidad.
- Fomentar la autonomía y desarrollo de las capacidades de cada niño, de manera directa y también transversal en todas las políticas públicas para la infancia con discapacidad, como objetivo fundamental.

EL NIVEL DE VIDA Y MEDIDAS PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Dotar a los planes de infancia, familia y protección social de indicadores claros, objetivos y metas concretas en la reducción de la pobreza infantil y la inequidad, acordes Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 10. Incrementar y definir con claridad los recursos destinados y que se coordinen las administraciones y sectores públicos para hacer realmente eficaces las medidas. Evaluar los impactos de dichos planes en la población infantil.
- Establecer progresivamente a nivel nacional una prestación universal por hijo a cargo con capacidad para prevenir la pobreza, que se complemente con medidas específicas para reducir la pobreza de ingreso en los hogares con niños y niñas más vulnerables.

- Apoyar decididamente la participación de los padres y madres en el mercado laboral mediante incentivos económicos y medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral. Avanzar en la accesibilidad de una educación en la primera infancia (0 a 3 años) especialmente para los hogares más vulnerables. Asegurar que los criterios de admisión de las escuelas infantiles, o su coste, no discriminen a las personas que están desempleadas y en búsqueda de empleo.
- Establecer una legislación nacional estatal que impida la ejecución de desalojos sin alternativa habitacional y desarrolle las opciones de alquiler social, con especial referencia a los supuestos que afecten a los niños, niñas y adolescentes.

EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y SUS PROPÓSITOS

- Es necesario llegar a un Pacto por la Educación. Es una responsabilidad de todos los partidos políticos y del conjunto de la sociedad; las consecuencias de un fracaso en este sentido se convierten en una carga que se traspa de forma injustificada a niños, niñas y adolescentes.
- Es fundamental garantizar la estabilidad de los recursos económicos del sistema educativo, estableciendo al menos unos mínimos de inversión pública tanto respecto al porcentaje sobre el gasto público, como en términos absolutos.
- Se debe avanzar de forma activa en el acceso universal a la enseñanza de 0 a 3 años, especialmente en casos de niños y niñas en desventaja por su situación económica social, administrativa, familiar o de discapacidad, mejorando la calidad y garantizando la accesibilidad y asequibilidad de dichos servicios.
- Debe asegurarse un enfoque de equidad, igualdad de oportunidades y calidad en todos los niveles –primera infancia, primaria, secundaria, y formación técnica y profesional–, orientando la estructura de la inversión educativa para atender la diversidad (incluidos los niños de origen extranjero recién llegados o con escasa integración social, así como niños y niñas con discapacidad o en el

sistema de protección), a la formación del profesorado, a superar el fracaso escolar, a la introducción de nuevas tecnologías, y a incrementar gastos de dotación y funcionamientos de los centros.

- Es imprescindible abordar con enfoque de género los desafíos de inclusión e igualdad de oportunidades: el mayor abandono escolar y los peores resultados generales de los chicos frente a las chicas, y los riesgos específicos de abandono de las niñas vulnerables por etnia, embarazo adolescente o cultura de origen.
- Por último, debe considerarse que el desarrollo de futuras reformas educativas debe garantizar que no vayan a producirse desequilibrios entre los diferentes territorios derivados de la diferente financiación, del desarrollo normativo o de su puesta en práctica.

MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

NIÑOS MIGRANTES Y REFUGIADOS

- Garantizar que los niños y las niñas son escuchados y reciben un tratamiento diferenciado en los procedimientos de asilo, así como información adaptada y de forma proactiva para ejercer su derecho a la protección internacional.
- Realizar la determinación de la edad primero en base a la documentación que la acredite y recurrir a las pruebas de determinación de la edad como medida de último recurso y sólo con un objetivo de protección.
- Eliminar la práctica de las devoluciones automáticas y adoptar un procedimiento que desarrolle el régimen especial de rechazo en las fronteras de Ceuta y Melilla con todas las garantías jurídicas para los niños y niñas.
- Desarrollar reglamentariamente las condiciones de acogida específicas para la infancia refugiada, y una guía o un protocolo de actuación.
- Eliminar del Código Civil la posibilidad de que la tutela pública cese por abandono voluntario del centro de menores durante seis meses.
- Ampliar el concepto de familia en los procesos de reunificación familiar (valorando caso por caso la existencia de vínculos personales más allá de los sanguíneos), así como flexibilizar las condiciones para que el interés

superior del niño y el derecho a la vida familiar primen siempre por encima de requisitos de dependencia o de capacidad económica.

TRATA DE MENORES DE EDAD

- Que los hijos víctimas de trata de seres humanos sean considerados también víctimas. Incluyéndolos en el Estatuto de la Víctima, como se ha hecho recientemente con los hijos e hijas de las víctimas de violencia de género. Así, constarán en los registros oficiales, y se les podrá dar el seguimiento y la atención que como víctimas merecen.
- La creación en España de un Mecanismo de Registro, Coordinación y Derivación para víctimas de trata. Es una figura recomendada por la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y con la que cuentan varios países de nuestro entorno (Polonia, Reino Unido, Albania). Este Mecanismo sería el encargado del registro de los casos, con lo que se homogeneizaría la recogida de información, y el órgano referente a la hora de notificar datos que van a formar parte de los informes y estadísticas internacionales. Además, sería el encargado de coordinar todas las actuaciones relacionadas con las víctimas de trata, incluyendo a sus hijos e hijas, y facilitaría el traslado entre Comunidades Autónomas de los menores de edad si fuese adecuado a su interés y protección.
- Crear recursos específicos para menores víctimas de trata, y para mujeres víctimas con sus hijos. Como se establece en el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Seres Humanos, que establece que los menores deben ser derivados a recursos especializados, y en atención a todas las recomendaciones internacionales. Especial atención debe ponerse en el caso de menores de edad cuya madre es víctima de trata, para que la medida de atención y protección del niño o niña no vulnere su derecho a vivir en familia o relacionarse con su madre. Si ponemos el acento en el principio del interés superior del menor, analizando caso por caso y garantizando el derecho del niño a ser oído, se podrá encontrar la solución más acorde con ese interés.
- La formación de aquellos profesionales que van a tener contacto con una posible víctima de trata (profesionales sanitarios, de los centros de protección, de los recursos de acogida de inmigrantes...), para que sean capaces de detectar indicios, tanto de minoría de edad como de trata de seres humanos, y se inicien los procedimientos establecidos para ellos. ■

unicef  | para cada niño