



DE LAS  
**PALABRAS**  
A LOS  
HECHOS



**Informe de evaluación**

del cumplimiento de la AGENDA DE INFANCIA 2012–2015:  
Dos años después de las elecciones generales



**Save the Children**

SAVE THE CHILDREN es la organización independiente líder que trabaja a favor la infancia en el mundo. Estamos presentes en 29 países con programas en más de 120. Luchamos por los derechos de niños y niñas, generando mejoras duraderas en sus vidas.



El 20 de noviembre de 2011, coincidiendo con el Día internacional de los derechos del niño, se celebraron elecciones generales en España, lo que dio inicio a la X Legislatura en España. Save the Children hizo llegar a todos los partidos políticos, diputados y miembros del Gobierno su *Agenda de Infancia 2012–2015* donde se incluyen propuestas concretas en materia de infancia para presente Legislatura.

Dos años después Save the Children quiere evaluar cuáles han sido los principales avances y los retos pendientes en un ámbito concreto: la violencia contra la infancia, una de las principales preocupaciones de la organización tal y como planteara en el informe publicado en mayo de 2012: *Más allá de los golpes: ¿Por qué es necesaria una Ley? Informe sobre la violencia contra los niños y las niñas*.

Este último año han saltado a la luz varios casos de violencia contra niños y niñas ejercida por sus progenitores o por miembros de su entorno cercano que han sacudido a la opinión pública. Tan importante es este rotundo rechazo social de la violencia contra los niños como que se tomen las medidas adecuadas desde los poderes públicos para prevenirla y erradicarla y para fomentar una cultura de buen trato hacia la infancia. Esto último es lo que nos proponemos analizar en este informe.



## LA VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA

La violencia ejercida contra los niños y las niñas es una realidad que afecta a millones de niños y niñas en todo el mundo. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud<sup>1</sup>, en Europa podría haber 18 millones de niños víctimas de abuso sexual, 44 millones víctimas de violencia física y 55 millones de violencia psicológica. Añade, además, que cada año 852 niños menores de 15 años mueren en Europa debido al maltrato infantil.

Además de atropellar la dignidad de los niños y las niñas y de constituir una violación de los derechos humanos, cualquier forma de violencia que sufran produce sufrimiento y daños graves difíciles de revertir tanto en su desarrollo afectivo, cognitivo y social como en su autoestima. Pero más allá del daño causado, la violencia engendra más violencia porque lleva a la víctima a creer que es una forma legítima de interacción con los demás. Los niños y las niñas pueden asumirla como un elemento natural en su comunicación y relación con los demás y repetir ese patrón de comportamiento.

En la mayoría de las ocasiones, la violencia permanece escondida, lo que deja a los niños en una situación de total indefensión. Este silencio, además, contribuye a alimentar la idea de que la violencia es un problema privado cuando en realidad constituye un grave problema social en cuya erradicación todos tenemos parte de responsabilidad.

Las consecuencias negativas de la violencia en el desarrollo integral de los niños y las niñas socavan también las posibilidades de que éstos, ahora y como futuros adultos, contribuyan de manera activa

---

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa (2013). European report on preventing child maltreatment.

y constructiva en la sociedad. De ellos y ellas depende un proceso de renovación de la sociedad que no es posible con violencia. Así, la violencia contra la infancia es un grave problema que pone en entredicho el desarrollo y bienestar de la sociedad en su conjunto. Por ello, neutralizar y prevenir cualquier forma de violencia contra los niños y las niñas debería ser una prioridad. Prevenir la violencia contra los niños y las niñas es una de las maneras más eficaces de combatir todas las formas de violencia en la sociedad.

En 2003, el Secretario General de Naciones Unidas (NNUU) encargó al experto independiente Paulo Sergio Pinheiro la elaboración de un Informe Mundial de la Organización de Naciones Unidas sobre Violencia contra los niños, niñas y adolescentes (NNUU; 2006). En 2006, el llamado “Informe Pinheiro”<sup>2</sup>, puso en evidencia que la violencia contra los niños existe en todos los países del mundo, independientemente de las culturas, clases sociales, niveles educativos, ingresos y origen étnico. Está socialmente consentida en todas las regiones del mundo y, a veces, es legal y autorizada por los Estados.

El estudio formuló doce recomendaciones que se enmarcan en cuatro líneas de actuación: investigación, marco legal y aplicación de la ley, políticas e inversión en infancia y pautas de crianza positivas. En mayo de 2009, para dar continuidad al trabajo iniciado con este informe, el Secretario General de Naciones Unidas nombró a Marta Santos Pais Representante Especial del Secretario de Naciones Unidas sobre Violencia Infantil para que hiciera seguimiento de los avances por parte de los estados en la aplicación de las recomendaciones del informe.

Si bien las recomendaciones van dirigidas en primera instancia a los Estados, el estudio recuerda que otros actores como la sociedad civil organizada desempeñan un papel fundamental en la prevención

---

2 Naciones Unidas (2006). Informe Mundial del experto independiente sobre el estudio de la violencia contra los niños y las niñas.

y erradicación de la violencia hacia los niños y las niñas. De este modo, interpela específicamente a la sociedad civil para que actúe en el ámbito de la prevención y la protección a favor del fomento de una cultura de no-violencia y de la sensibilización.

Así, Save the Children considera una prioridad la promoción de una cultura de la infancia centrada en el respeto de sus derechos y la sensibilización y la movilización de la sociedad contra la violencia y el maltrato. La promoción de los valores no violentos hacia la niñez y la adolescencia forma parte de la prevención, que es la herramienta de erradicación más eficaz.

En España no disponemos de datos que nos permitan visibilizar convenientemente este grave problema y abordarlo de manera eficaz. En este sentido, en su informe de recomendaciones a España de noviembre de 2010, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas advertía sobre las desigualdades en los planos regional y nacional derivadas de un enfoque fragmentado en la recolección de datos e insistía en la importancia de reforzar los mecanismos de reunión y análisis de datos.

## 2 AVANCES

Save the Children considera que ha habido avances significativos para abordar la violencia contra la infancia. Podemos decir que este tema está en la agenda política y se están dando pasos firmes para, en primer lugar, visibilizarla.

### **Congreso y Senado**

Uno de los mayores avances en lo que llevamos de legislatura ha sido el acuerdo alcanzado por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados para la creación de una **subcomisión para el estudio de la violencia ejercida contra los niños y las niñas**<sup>3</sup>. Desde que se ponga en marcha, en un plazo máximo de seis meses, y tras escuchar a expertos y organizaciones, el Congreso deberá elaborar un informe sobre este problema en España y aprobar unas conclusiones que orienten las políticas del Gobierno para abordar la violencia contra los niños y las niñas. Save the Children considera esta subcomisión un gran paso para abordar convenientemente la violencia contra los niños y las niñas en España.

Además es importante recordar el trabajo de otras subcomisiones que ya han concluido en las que se han estudiado temas de vital importancia relacionados con la violencia contra la infancia. En primer lugar, la **subcomisión para el estudio de la racionalización de horarios, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad**, ha

---

3 Solicitudes de creación de una Subcomisión, en el seno de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, para abordar el problema de la violencia contra los niños y las niñas, presentada por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados el 12 de marzo de 2013.

sido una gran oportunidad para poner en la agenda un tema fundamental para la infancia y para la prevención de la violencia. Su informe de conclusiones, pendiente de aprobación en el Pleno, recoge algunas de las medidas propuestas por Save the Children en su comparecencia ante esta subcomisión<sup>4</sup>.

Por otro lado, tanto en el Congreso<sup>5</sup> como en el Senado<sup>6</sup>, se ha abordado el problema específico de la violencia contra niños y niñas a través de las nuevas tecnologías.

Por último, se prevé que en los próximos meses se pongan en marcha una subcomisión de trata cuya creación ya ha sido acordada, en la que analizar en profundidad el fenómeno de la trata de seres humanos, que afecta de manera invisible y silenciosa a muchos niños y niñas.

## Gobierno

A mediados de abril se aprobó el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA), con notables mejoras respecto al anterior. Entre estas, cabe destacar la medida que obligará a **que todos los proyectos de ley y reglamentos incorporen un informe de impacto en infancia**, lo que integrará en el proceso legislativo de nuestro ordenamiento una garantía para la realización del principio del interés superior del menor.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad está liderando la reforma de la **Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor**, proceso del Save the Children celebra particularmente la apertura a las aportaciones de diferentes actores y organizaciones

---

4 Comparecencia de Yolanda Román, Responsable de Incidencia Política de Save the Children el 17 de abril de 2013. El informe de la subcomisión creada en el seno de la comisión de igualdad está publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 26 de septiembre de 2013.

5 Subcomisión de Estudio sobre redes sociales del Congreso de los Diputados.

6 Ponencia conjunta de estudio sobre los riesgos derivados del uso de la Red por parte de los menores del Senado.

de la sociedad civil. Si bien aún se encuentra en fase de elaboración, es especialmente importante destacar la voluntad de reforzar el derecho del niño o la niña a que su interés superior sea la consideración primordial en la toma de decisiones que les afecten, así como la consideración de los hijos y las hijas de mujeres víctimas de violencia de género como víctimas de la misma.

En la propuesta de reforma del Código Penal, se plantea la **elevación de la edad de consentimiento sexual a 16 años** tal y como reclamara Save the Children en la Agenda de Infancia 2012-2016. Como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, se trata de una medida necesaria para aumentar la protección de los niños y las niñas frente al abuso sexual, si bien Save the Children considera necesario que se adopten las cautelas necesarias para no criminalizar las relaciones igualitarias.

En el proyecto de reforma también se avanza en la trasposición de la Directiva Europea 2011/93/UE de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, destacando en particular la definición legal de esta última para incluir en la misma la representación de imágenes realistas de menores participando en conductas sexualmente explícitas. También se faculta expresamente a Jueces y Tribunales a ordenar la retirada de páginas web que contengan o difundan pornografía infantil.

Por último, es fundamental resaltar la rápida ratificación del **III Protocolo de la Convención por parte del Gobierno español**, cuarto país en adherirse a este Tratado de Derechos Humanos. Este instrumento, que permitirá a los niños dirigirse al Comité de los Derechos del Niño cuando considere que sus derechos hayan sido vulnerados, supone un gran avance en la protección de los niños y las niñas frente a la violencia.

## 3 RETOS

A pesar de todos estos avances, el problema de la violencia contra la infancia sigue sin abordarse con una perspectiva integral, multidisciplinar y coordinada. Las medidas tomadas hasta el momento responden a un enfoque fragmentado y no están basadas en un diagnóstico global del problema en España.

La prevención y erradicación de la violencia contra la infancia siempre ha sido una de las prioridades de la organización. Save the Children expresa su inquietud ante los numerosos casos que han trascendido a la luz pública en los últimos meses acerca de niños y niñas que han muerto a manos de adultos, siendo utilizados a veces como armas de vendetta personal. Una realidad más oculta pero no menos estremecedora es la trata de niños y niñas con fines de explotación y también han surgido presuntos casos de maltrato en centros de protección. Son muchas las formas, algunas más visibles que otras, que puede adoptar la violencia y ésta puede darse en cualquier entorno.

**Save the Children considera que es necesario aprobar, de manera urgente, una ley de medidas integrales para la protección de todos los niños y las niñas frente a la violencia.**

Esta ley vendría a superar los principales obstáculos que impiden luchar contra la violencia ejercida contra los niños y las niñas de manera eficaz y contundente. Es necesario establecer una definición clara de violencia y de todas sus formas, reforzar los mecanismos de coordinación de recogida de datos, incluir medidas de prevención,

detección e intervención temprana y establecer mecanismos de denuncia accesibles para los niños y las niñas.

Por otra parte, el efecto de sensibilización que trae aparejado una ley integral es innegable e imprescindible para visibilizar este problema. La sociedad española debe ser consciente de la gravedad y de la dimensión que representa el problema de la violencia contra los niños y las niñas.

Un ejemplo de la necesidad de esta ley es la posibilidad de plantear en ella medidas con las que abordar realidades como el acoso escolar o ciberacoso, situaciones en la vida de muchos niños y muchas niñas (víctimas o agresores) a las que es necesario responder con un enfoque integral y coordinado como el que proporcionaría este marco legal.

### **La ausencia de datos impide conocer la realidad.**

Los datos sobre maltrato y demás formas de violencia contra la infancia siguen siendo dispersos. A pesar de la existencia del RUMI<sup>7</sup>, hay una carencia de datos oficiales globales y actualizados, lo cual es necesario para conocer la dimensión del problema y para desarrollar políticas públicas de infancia que respondan a la realidad.

En este sentido Save the Children considera una oportunidad para mejorar este registro la iniciativa del Observatorio Estatal de Infancia de revisar y actualizar el Protocolo de Actuación ante el Maltrato Infantil de 2007, una actualización que plantea ampliar las medidas para la mejor coordinación de la atención a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género.

---

7 Registro Unificado de Maltrato Infantil.

**Es esencial dotar de los recursos adecuados y suficientes todas las normas y medidas adoptadas para la protección de los niños y las niñas frente a la violencia.**

En muchas ocasiones, las medidas adoptadas no están dotadas de recursos suficientes para su implementación, como ocurre con el **II PENIA**, cuyas medidas están sujetas a disponibilidad presupuestaria.

El contexto de crisis económica está dando lugar a la adopción de reformas estructurales y ajustes en los presupuestos públicos que afectan ámbitos esenciales para la protección de los niños y las niñas frente a la violencia. Es necesario garantizar que la adopción de estas medidas no merme la capacidad protectora de las administraciones públicas y que se preserven los recursos públicos destinados a programas de sensibilización social, prevención y atención integral de todas las formas de violencia contra la infancia.

**Es necesario prestar atención a los grupos especialmente vulnerables, como los menores extranjeros no acompañados y las víctimas de trata.**

El Reglamento de Extranjería, reformado en 2011, encomendaba a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la adopción de un Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados con el fin de coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas. Dos años después, seguimos sin contar con este instrumento, imprescindible para garantizar la protección y correcta determinación del interés superior de los Menores Extranjeros No Acompañados.

Este año finaliza el periodo del III Plan nacional contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia. El trabajo en este ámbito debe tener continuidad con la aprobación de un cuarto plan que parta de una evaluación de la puesta en práctica y el cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones encargadas de su

implementación. Es necesario dotar a este plan de los recursos necesarios para su efectiva ejecución.

Tal y como pone de relieve la Defensora del Pueblo en su último informe<sup>8</sup>, los mecanismos para la identificación de posibles víctimas de trata menores de edad, siguen siendo ineficaces y faltan recursos específicos para la recuperación y la protección de las víctimas menores de edad.

Además, no solamente no hay un protocolo específico para la identificación y la atención de las víctimas menores de edad sino que las actuaciones iniciadas están vinculadas únicamente al Plan nacional contra la trata de personas con fines de explotación sexual. Así, no se contemplan otras formas de trata con fines de mendicidad o de comisión de delitos menores.

**En el ámbito del sistema de justicia**, y esencialmente vinculado al trabajo de trasposición de las directivas europeas y de los estándares internacionales, Save the Children ha alertado<sup>9</sup> de que las estructuras y procedimientos de la Administración de Justicia en España no están adaptadas a las necesidades de los niños y las niñas. No es accesible a ellos y en muchas ocasiones el contacto con la misma resulta una experiencia negativa e, incluso, revictimizadora. Conseguir una justicia adaptada a los niños y las niñas, tal y como recomiendan diversos organismos internacionales<sup>10</sup>, es uno de los grandes retos a los que se debe enfrentar la Administración de Justicia.

En primer lugar, es necesario hacer cambios estructurales que requieren la reforma de algunas de las leyes que están en la agenda

---

8 Defensor del Pueblo (2013). Seguimiento del informe presentado en septiembre de 2012: La trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles.

9 Save the Children. (2012). Infancia y Justicia: Una cuestión de derechos. Los niños y las niñas ante la Administración de Justicia en España.

10 Consejo Europa (2010). Directrices sobre justicia adaptada a los niños. Aprobadas por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2010.

legislativa del Gobierno, como la ley de enjuiciamiento civil, ley de enjuiciamiento criminal, estatuto de la víctima, y ley de custodia compartida.

En segundo lugar, es fundamental que todos los operadores jurídicos (jueces, fiscales, equipos técnicos, etc.) reciban formación específica sobre derechos de infancia y evolución o desarrollo de las capacidades de los niños.

**En el plano de la conciliación**, pilar fundamental de las políticas de prevención de la violencia, y aspecto clave en el ejercicio de la parentalidad positiva, nos enfrentamos a un reto importante porque, por un lado, las necesidades de los niños y las niñas no se han tenido en cuenta hasta ahora para diseñar las políticas de conciliación y, por otro, en nuestra cultura laboral existen tendencias muy arraigadas que la obstaculizan.

Si bien, como ya hemos mencionado, el informe de conclusiones de la subcomisión para el estudio de la racionalización de horarios, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad recoge algunas medidas interesantes, es preocupante que se condicione su puesta en marcha a la recuperación económica. Para Save the Children es alarmante que la actual coyuntura económica relegue a un segundo plano las iniciativas planteadas en el informe, especialmente las que implican reformas de mayor calado. El Gobierno debe comprometerse con el buen trato a la infancia y tener en cuenta dichas conclusiones en la elaboración del anunciado Plan de familias, de manera que los niños y las niñas sean el centro de las políticas de conciliación.

Todo el mundo condena la violencia contra los niños y reconoce el derecho del niño a la protección. Sin embargo, muchos niños en nuestro país siguen siendo víctimas de distintas formas de violencia. Cabría pues preguntarse si es posible ponerle fin. La respuesta es rotundamente sí, siempre y cuando la sociedad en su conjunto entienda que la violencia es un abuso de poder por parte del adulto o del igual y que, por consiguiente, puede evitarse.

Rotundamente sí, siempre y cuando todos asumamos nuestra parte de responsabilidad para hacer que cese. Es una cuestión de concienciación y de voluntad porque cualquier forma de violencia contra la infancia es intolerable y prevenible. Y en lo que respecta a los poderes públicos, esa voluntad puede y debe plasmarse en una legislación y unas políticas adecuadas de protección y prevención de la violencia.

**El año que viene la Convención sobre los Derechos del Niño cumplirá 25 años, será una fecha clave que permitirá a Save the Children volver a analizar si ha habido avances hacia un auténtico compromiso con la promoción del derecho de todos los niños y todas las niñas a disfrutar de una vida libre de violencia.**

La AGENDA DE INFANCIA 2012–2015 está dirigida al Gobierno de España, a los partidos políticos, a los diputados y diputadas y al resto de instituciones del Estado. Recoge una serie de propuestas y recomendaciones concretas para una mejor protección y garantía de los derechos de la infancia durante la X Legislatura, en España y en el marco de las relaciones exteriores y de cooperación para el desarrollo.

# AGENDA DE INFANCIA 2012-2015



[ [Descarga tu ejemplar de Agenda de Infancia 2012-2015](#) ]



**Save the Children**