



ALGUNOS
AVANCES
GRANDES
RETOS

Informe de evaluación

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



Save the Children

SAVE THE CHILDREN trabaja en más de 120 países.
Salvamos las vidas de niños y niñas. Luchamos por sus derechos.
Les ayudamos a desarrollar su potencial.



Desde Save the Children queremos celebrar el vigésimoquinto aniversario de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, que no sólo reconoce derechos a los niños, sino que les da fuerza vinculante y los hace exigibles para los Estados. La dimensión de ese objetivo no puede si no impulsarnos a superar cada año los avances que se consiguen en materia de derechos de infancia.

En 2011 presentábamos la Agenda de Infancia 2012–2015 que recoge propuestas vinculadas a los derechos de los niños y las niñas y brindaba el reto de conseguir que la X Legislatura fuese la de la Infancia. Con ocasión del vigésimoquinto aniversario de la Convención queremos recordar que es necesario que además de años se cumplan derechos.

Procedemos a continuación a hacer una valoración anual, como venimos haciendo desde el 2012, para identificar anualmente los avances conseguidos y algunos de los retos que deben seguir impulsando las políticas públicas y que nos determinan a seguir siendo propositivos en nuestros planteamientos.

TOMANDO DECISIONES QUE ME TENGAN EN CUENTA

Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial en todas las decisiones que le afectan

El anteproyecto de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor incorpora el Interés Superior del Niño como noción tridimensional: principio rector, derecho subjetivo y norma de procedimiento, conforme a la Observación General nº 14 del Comité de los Derechos del Niño.

En este sentido, desde Save the Children celebramos este anteproyecto y señalamos la necesidad de que se complete su tramitación legislativa porque introduce importantes avances dirigidos a garantizar el pleno cumplimiento de todos los derechos del niño, que no es sino su interés superior¹.

EL RETO

- Para lograr una correcta implementación del interés superior como principio, derecho y garantía procesal es necesaria la formalización de un procedimiento de evaluación y determinación del interés superior del niño individualmente considerado en los distintos ámbitos. Para ello, es fundamental la exigencia de motivar razonadamente cada decisión, especialmente en aquellos casos en que se separa de la opinión manifestada por el niño en el caso concreto.

¹ “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, Miguel Cillero Bruñol.

2 ALTO Y CLARO, PARA QUE TÚ ME OIGAS

Derecho a participar en la toma de decisiones que le afecten siendo escuchado y garantizando que su opinión sea respetada

La participación de los niños y las niñas en el acceso a la justicia y en los procedimientos administrativos en los que se toman decisiones que les afectan es esencial para el cumplimiento de sus derechos. Las distintas reformas legislativas que se encuentran en marcha incorporan a la normativa procesal muchas de las recomendaciones y directrices internacionales sobre la participación de los niños y las niñas en los procedimientos judiciales, como son el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007 (BOE núm. 274, de 12 de noviembre de 2010) y la Observación nº 12 de 12 de junio de 2009 sobre el derecho del niño a ser escuchado del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, alejándose de la configuración de este derecho como una facultad judicial sujeta al principio de oportunidad.

El anteproyecto de la Ley de Infancia incorpora un desarrollo de este derecho que ofrece legalmente el marco para que sea cubierto de forma integral para todos los niños y las niñas. La participación en el procedimiento debe sin embargo evitar la posibilidad de revictimización. Tanto este anteproyecto como el proyecto de la Ley de Estatuto de la Víctima prevén modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que persiguen prevenir la victimización secundaria en el procedimiento.

EL RETO

- Adicionalmente a estos necesarios cambios, consideramos fundamental que se dirijan los recursos y esfuerzos a regular y consolidar la utilización de la prueba pre-constituida, especialmente en los casos de violencia contra la infancia.
- Uno de los principales obstáculos del acceso a la justicia para menores de edad es que se trata de un sistema diseñado para adultos, en el que su participación esta prevista a través de su representante legal, en definitiva un adulto. Esta carencia de orientación hacia el niño como sujeto activo de derechos también se constata en la inexistencia de medidas de reparación específicas para las víctimas menores de edad, que sin embargo requieren de una aproximación adecuada a sus necesidades.

3 COMBATIR LA POBREZA INFANTIL

Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social

Un año más llamamos la atención sobre la pobreza infantil en España, y sobre el hecho de que haya alrededor de 3 millones de niños y niñas que viven por debajo del umbral de la pobreza y en riesgo de exclusión social.

Como señalábamos en la Agenda 2012–2015, las familias con hijos se encuentran con dos obstáculos a la hora de cumplir con su función y responsabilidades con respecto a la protección y a la educación de niños y niñas. Por una parte, las dificultades económicas y por otra, la escasez de apoyos para ejercer una parentalidad positiva. Es indispensable que desde el Estado se presenten los apoyos necesarios que permitan a los padres o responsables legales del niño desempeñar sus funciones de crianza y desarrollo, reduciendo los mencionados obstáculos.

El pasado 13 de diciembre de 2013 se aprobó el Plan Estratégico Nacional de Acción para la Inclusión Social, que cuenta con un Fondo para combatir la pobreza infantil dotado con 17 millones de euros. Además tanto desde el Gobierno² como desde algunos grupos parlamentarios, se han presentado iniciativas³ dirigidas a combatir la pobreza infantil.

2 Se ha anunciado también la próxima aprobación de un Plan Integral de Apoyo a las Familias.

3 Proposición de Ley sobre mejoras en la prestación económica por hijo o menor acogido a cargo, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (CIU); y Proposición de Ley por la que se extiende el subsidio por desempleo a las personas en situación de desempleo de larga duración que carezcan de ingresos y tengan responsabilidades familiares, así como a otros colectivos con dificultades específicas de inserción. Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

EL RETO

Sin perjuicio del valor positivo que supone un compromiso público contra la pobreza, bajo la óptica de Save the Children las iniciativas aprobadas hasta el momento son insuficientes. Los datos de las fuentes consultadas revelan que la pobreza infantil es un problema estructural que requiere ser abordado de forma integral y sistemática. La Recomendación de la Comisión Europea Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas, señala tres pilares clave para desarrollar políticas públicas eficaces para erradicar la pobreza infantil: acceso a recursos adecuados, el acceso a servicios accesibles y de calidad, y el derecho de los niños a participar. En este sentido combatir la pobreza en la infancia requiere poner en marcha políticas públicas que teniendo en el centro al niño, aborden el problema desde el análisis de las causas para después adoptar las medidas que de forma coordinada permitan dar una solución permanente desde un enfoque de derechos.

- Promover un mejor conocimiento de la situación de pobreza infantil en España, que incluya a todos los menores de 18 años y que sirva para identificar las causas de la pobreza con el objetivo de mejorar el impacto de las políticas públicas.
- Aumentar la transparencia de la información relativa a los recursos públicos destinados por cada administración en sus diferentes ámbitos de actuación a la promoción, protección y realización de los derechos de todos los niños y todas las niñas.
- Trabajar en un modelo de protección social, incluidas las prestaciones, que tenga un impacto directo y positivo en los niños y las niñas en situación de pobreza.

4 MI EDUCACIÓN, MI FUTURO

Derecho a la educación

Un elevado índice de escolarización en educación infantil, la notable evolución del porcentaje de graduados en la segunda etapa de la Educación Secundaria, así como el ratio de alumnos por profesor por debajo de la media de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) y la UE21, son indicadores de la OCDE en los que España saca buena nota.

Sin embargo, el Informe PISA de 2012 revela que en términos de competencias el alumnado español está por debajo de la media de la OCDE y la UE21. Asimismo, el gasto público en educación (4,82%) sigue representando menos del 5,25% del PIB (media UE27).

Otro dato que mejora en España es la tasa de abandono escolar temprano. Esta tasa descendió en 2013 al 23,5%, frente al 24,9% que se registró en 2012, pero sigue doblando la media de la Unión Europea (11,9%) y estando lejos del objetivo del 15% que la Estrategia Europa 2020 señala para España.

El Congreso de los Diputados aprobó el 28 de noviembre de 2013 la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa⁴ (LOMCE), estando aún pendiente de desarrollo reglamentario. El calendario de implantación para las modificaciones introducidas por la LOMCE se ha puesto en marcha en este curso escolar 2014-2015 en el primer curso de los distintos ciclos de educación primaria (1º, 3º y 5º) y que se inicien los nuevos ciclos de formación profesional básica, por lo que es pronto para hacer una evaluación. Sin embargo si es

4 Publicada en el Boletín Oficial del Estado del 10 de diciembre como Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre.

destacable el hecho de que el sistema educativo español adolece de cambios constantes de los planes educativos que muchas veces responden a las distintas ideologías de quienes gobiernan lo que parecería no reportar ningún beneficio a los alumnos y alumnas.

EL RETO

- El sistema educativo debería garantizar una cobertura integral del derecho a la educación mediante partidas presupuestarias sostenibles y suficientes, que aborden la compensación de las desigualdades y la superación de la pobreza. En este sentido, la situación de riesgo de exclusión social no puede suponer que el derecho del niño se vea vulnerado en todo o en parte. Es importante invertir en educación como medida eficaz de lucha contra la pobreza infantil.
- Los grupos políticos deberán comprometerse a elaborar, con el concurso de la comunidad educativa y de especialistas en la materia, un programa que permita recuperar la capacidad reequilibradora en términos de desigualdad de nuestro sistema educativo, con una atención especial a quienes más dificultades plantean en su aprendizaje. En este sentido el movimiento asociativo de personas con discapacidad ha señalado la falta de medidas eficaces del sistema educativo que garanticen el ejercicio del derecho de educación inclusiva de los niños y las niñas con discapacidad.

5 JUGAR ES COSA DE NIÑOS

Derecho al descanso y al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a participar libremente en la vida cultural y en las artes

Como establece la Observación General nº17 del Comité de los Derechos del Niño, publicada en abril de 2013, la aplicación del derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a participar libremente en la vida cultural y en las artes es “fundamental para la calidad de la niñez, el derecho de los niños a un desarrollo óptimo, el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación y el ejercicio de otros derechos”.

El deporte y el ocio fomentan la salud y el bienestar de los niños y las niñas. También actúan como factor de inclusión y contribuyen a derribar la estigmatización y aislamiento que los niños y las niñas en situación de pobreza sienten. Sin embargo, muchos se ven apartados de este derecho debido a motivos económicos.

El empobrecimiento de las familias con hijos⁵, la subida de los precios públicos en las actividades deportivas y culturales o la falta de los recursos necesarios para el mantenimiento de estos espacios está obstaculizando seriamente el acceso de los niños y las niñas a la práctica de actividades lúdicas y deportivas con que completar su desarrollo integral.

5 En los hogares con niños hay más pobreza: el 23,3% de las familias con uno o dos hijos viven en situación de pobreza, una tasa que se dispara al 46,9% de las formadas por dos adultos y tres o más pequeños (Instituto Nacional de Estadística (2014, 27 de mayo), Encuesta de Condiciones de Vida. Resultados definitivos. Año 2013, pág. 7).

EL RETO

- Garantizar que todos los niños y las niñas tengan acceso a actividades deportivas, culturales y de ocio y que el estatus económico y social de sus padres no constituya un obstáculo o motivo de discriminación.

MÁS ALLÁ DE LOS GOLPES

Derecho a ser protegido contra todas las formas de violencia

La violencia contra los niños y las niñas es una vulneración grave de sus derechos humanos que puede ocasionar daños irreparables que ponen en peligro no solo su presente sino también su futuro. Ante esto se requiere una respuesta urgente y decidida de los poderes públicos cuya finalidad sea la de erradicar este detestable atentado contra la dignidad.

En el 2013 por primera vez se publicaron datos sobre maltrato infantil procedentes de la base de datos on-line del Registro Unificado de casos de sospecha de Maltrato Infantil (RUMI) que reveló que durante el año 2012 se registraron un total de 9.060 notificaciones de maltrato. Si bien supone un paso inicial hacia un necesario sistema de información sólido, no es suficiente por cuanto, al igual que la revisión del Protocolo de Maltrato, se siguen equiparando el maltrato y la violencia contra la infancia, lo que deja fuera muchas otras formas de violencia.

Desde Save the Children recibimos positivamente la creación en octubre de 2014 de la Subcomisión para abordar el tema de la violencia contra la infancia en el Congreso, ya que consideramos fundamental el estudio de la situación actual para una mejor identificación de las necesidades y la propuesta de medidas que esperamos sean de carácter integral.

En el Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia, se prevén importantes avances como la ampliación de la definición de violencia o la consideración en su caso de los niños como víctimas

de violencia de género⁶, la definición de riesgo o la definición del procedimiento para su determinación, entre otras importantes medidas. Cabe señalar especialmente la previsión expresa de que “La situación de pobreza de los padres, tutores o guardadores no será en ningún caso la única circunstancia para valorar la situación de desamparo”.

En relación a las políticas de lucha contra el abuso y la explotación sexual infantil, la reforma del Código Penal también incluye algunas mejoras importantes. Entre ellas el incremento de la edad para el consentimiento sexual a los 16 años, una modificación recomendada a nivel internacional, en particular el propio Comité de los Derechos del Niño le indicaba a España la necesidad de su adopción.

La modificación del Código Penal, que incorpora la transposición de dos Directivas europeas⁷: presentará avances importantes en cuanto tipifica conductas dentro de las categorías de abuso y explotación sexual, pornografía infantil, a través de las tecnologías de la información, etc.; prevé también circunstancias agravantes por motivo de la minoría de edad de la víctima, y la ya señalada elevación de la edad de consentimiento sexual.

Sin embargo, estas modificaciones no son suficientes para dar una respuesta integral ante todas las situaciones de violencia contra la infancia, ya que el Derecho Penal debe ser una respuesta extraordinaria con un enfoque punitivo respecto del agresor, y por eso es importante complementarlo con políticas orientadas a la prevención de la violencia y a la restauración del daño ocasionado a la víctima.

6 A partir del 2013 el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad empezó a recoger los datos del número de menores que quedan huérfanos a causa de la violencia de género. En los años 2013 y 2014 han sido 71 los menores huérfanos como consecuencia directa de la violencia de género: 42 menores en el año 2013 y 29 en lo que llevamos del año 2014. Fuente: Portal estadístico del MSSSI.

7 La Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, y la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

EL RETO

- La aprobación de una Ley de medidas integrales para combatir la violencia contra la infancia.
- La prohibición expresa en el Código Civil del castigo físico y humillante como forma de corregir a los hijos en el ejercicio de la patria potestad.
- Una estrategia integral debería además contar con herramientas para su correcta evaluación y seguimiento, que necesariamente deberán apoyarse en un sistema de recopilación, análisis y difusión de datos sobre la violencia contra la infancia.
- En 2013 se identificaron 17 víctimas de trata menores de edad⁸ conforme a los datos facilitados por la Fiscalía de Extranjería. Las recomendaciones europeas⁹ dirigidas a España inciden principalmente sobre la detección y la prevención, como país de tránsito y de destino, y sobre la necesidad de reformar las medidas de protección dirigidas a abordar la particular vulnerabilidad de los menores de edad a la trata. En la Agenda de Infancia 2012–2015 el énfasis lo poníamos en la adopción de un plan integral de lucha contra la trata que incluyese medidas de todos los ámbitos, para la identificación, protección, atención y recuperación de las víctimas, por agentes especializados.

8 Diligencias de Seguimiento del delito de Trata de Seres Humanos 2013. Fiscalía de Extranjería. 17 menores (4 nigerias, 2 chinas, 7 paraguayas, 1 dominicana, 1 rumana, 3 españolas) <http://bit.ly/1lvmiPz>

9 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), septiembre de 2013.

- Los proyectos y anteproyectos de ley en marcha incorporan importantes avances hacia la adopción de una estrategia nacional integral para combatir la violencia contra la infancia, entendiendo que su aprobación supondría precisamente cumplir con el principio rector introducido: la protección de los menores contra cualquier forma de violencia, incluida la producida en su entorno familiar, de género y la trata de seres humanos.

Niños migrantes y Menores no acompañados, menores en riesgo

Según los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) de la Dirección General de la Policía publicados por el Ministerio de Justicia¹⁰, en diciembre de 2013 había 2.841 MENA registrados. En 2013, 12 menores extranjeros no acompañados solicitaron asilo en España, conforme al informe “Asilo en cifras” publicado por el Ministerio del Interior¹¹.

En octubre de 2014 se aprobó el Protocolo marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, que ya se preveía en el Reglamento de Extranjería y que desde Save the Children, junto con muchas otras entidades sociales e instituciones, veníamos demandando para dar una respuesta adecuada a este grupo de niños y niñas especialmente vulnerable.

En este sentido, el Protocolo hace avances importantes al establecer directrices comunes para la determinación de la edad. El Ministerio Fiscal es competente para decidir la práctica de las pruebas médicas, previa reunión con el presunto menor de edad, de quien se requiere consentimiento informado y todo atendiendo al principio de celeridad. Valoramos también positivamente la previsión en el

¹⁰ <http://bit.ly/14yUdrR>

¹¹ <http://bit.ly/1H99vml>

Protocolo de que el menor sea documentado sin necesidad de agotar el plazo de 9 meses previsto en el Reglamento. Además se introducen en el protocolo previsiones expresas respecto a la identificación de posibles niños y niñas solicitantes de protección internacional (asilo y protección subsidiaria). En este sentido es fundamental la formación de los profesionales y la asunción por parte de estos de sus competencias de forma solidaria y coordinada¹².

EL RETO

- El Protocolo mantiene algunas lagunas importantes respecto a la adecuación de la información y a la obtención del consentimiento, se confunden las figuras del desamparo y la atención inmediata generando inseguridad jurídica, y regulan de forma preocupante la localización del menor no acompañado en lo que se refiere a la previsión de una reseña policial y a las pruebas de paternidad.
- Según los últimos datos facilitados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a inicios de octubre, los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)¹³ de Ceuta y Melilla están acogiendo a casi 1.000 personas por encima de su capacidad, de las que aproximadamente 340 son niños y niñas. Con motivo además del conflicto Sirio durante el 2014 numerosos niños y niñas potenciales beneficiarios de protección internacional, han sido puestos en riesgo por la falta de eficacia del sistema español en este sentido.

12 "Aproximación a la Protección Internacional de los Menores no acompañados en España", Proyecto Solidaridad de Responsabilidades, 2009. <http://Immresponsables.org/documentos>

13 El CETI de Melilla, con capacidad para 480 personas, acoge a unas 1.300 personas, entre ellas aproximadamente 300 niños y niñas. El CETI de Ceuta, con capacidad para 525 personas, acoge a unas 700 personas, de las que 40 aproximadamente son niños y niñas.

- Estos datos, ponen de manifiesto la importancia de seguir avanzando en la adecuación de la respuesta que se da a este colectivo en situación de especial vulnerabilidad como menor de edad y extranjero, a lo que en algunos casos se suma el factor de desamparo. En particular en lo que respecta al sistema de asilo español, es imprescindible que no se retrase más la aprobación del reglamento que desarrolle la Ley de asilo de 2009.

CONCLUSIONES

En este sentido, el año 2014 puede ser un año significativo para alcanzar algunos de los derechos recogidos en la Convención: los procesos legislativos estatales en curso incorporan importantes avances para combatir la violencia contra la infancia a través de un enfoque más amplio, y sientan las bases para la correcta aplicación del interés superior del menor como derecho, principio y norma de procedimiento.

Sin embargo la gran asignatura pendiente es la erradicación de la pobreza infantil, un obstáculo insalvable para el disfrute de muchos otros derechos recogidos en la Convención que cae como una pesada losa sobre 1 de cada 3 niños y niñas en España atentando gravemente contra su dignidad y sus posibilidades de desarrollo. Sólo abordando de manera integral la situación de riesgo de exclusión social en la que se encuentran cerca de 3 millones de niños y niñas en España, se garantizará su acceso en condiciones de igualdad al disfrute pleno de todos los derechos recogidos en el Tratado internacional.

Desde Save the Children queremos pedir un deseo al tiempo que soplamos las 25 velas de este aniversario: que en el próximo cumpleaños todos los niños y las niñas puedan celebrarlo disfrutando de todos y cada uno de los derechos que les reconoce la Convención internacional sobre los Derechos del Niño.

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