

**INFORME COMPLEMENTARIO
AL III Y IV INFORME DE APLICACIÓN
DE LA CONVENCIÓN SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO EN ESPAÑA**



plataforma
de infancia
españa

Edita Plataforma de Organizaciones de Infancia
C/ Escosura, 3. Local 2. 28015 Madrid
Tel: 91 447 78 53. Fax: 91 447 83 33
E-mail: poi@plataformadeinfancia.org
Web: www.plataformadeinfancia.org

Coordinación Conchi Ballesteros
Plataforma de Organizaciones de Infancia

Autores Almudena Escorial
Fundación Save the Children
Ángel Hernández
Plataforma de Infancia
Antonio M^a Salinas
Fundación Diagrama
Carlos Chana
Cruz Roja Española
Carmen Delgado
Aldeas Infantiles SOS España
Carola Callegari
Comisión Española de Ayuda al
Refugiado, CEAR
Catalina Alcaraz
Cruz Roja Española
Cristina García
Movimiento Júnior de Acción Católica
David Domínguez
Fundación Save the Children
Elena Calvo
Fundación UNICEF Comité Español
Fabia Bellio
Fundación Save the Children
Gabriel González-Bueno
Fundación UNICEF Comité Español
Iciar Bosch
Plataforma de Infancia

Ignacio Mayoral
Fundación Diagrama
Leticia Mata
Fundación ANAR
Liliana Orjuela
Fundación Save the Children
Lourdes Acero
Fundación Meniños
Luis Estebaranz
Fundación ANAR
Macarena del Valle
Aldeas Infantiles SOS España
M^a Ángeles de Grado
Fundación Save the Children
M^a Ángeles González
Cáritas Española
María Chaqués
Asociación Asociación Valenciana
de Ayuda al Refugiado, AVAR
María Segurado
Cáritas Española
Nora Mora
Plataforma de Infancia
Nuria Hernández
Asociación MACI Entidad de
Integración Familiar
Olga Díaz
Cruz Roja Juventud

Olga López
Federación de Asociaciones de Scouts
de España, ASDE
Olga Rivas
Fundación Meniños
Orlando Graves
Fundación Yehudi Menuhin España
Paloma García
Fundación Save the Children
Paloma Hermoso
Cruz Roja Española
Raquel Aragón
Federación de Asociaciones de Scouts
de España, ASDE
Rosa Valverde
Comisión Española de Ayuda al
Refugiado, CEAR
Sara Varela
Proyecto Solidario
Sergio Barciela
Cáritas Española
Tanguy Armbruster
Fundación Plan Internacional España,
Plan España
Tomás Aller
Federación de Asociaciones para la
Prevención del Maltrato Infantil, FAPMI

Diseña En Babia Comunicación
Iconos: Juan Medina para En Babia Comunicación

Imagen de portada
Autor: Save the Children

Fecha de Publicación Marzo 2010

Derechos  Los derechos de la publicación son derechos compartidos de modo que cualquier persona es libre de copiar, distribuir y comunicar la obra, siempre que no se reconozcan contrarios a los derechos de las niñas y los niños.

En femenino y masculino

Con el fin de hacer un uso adecuado del lenguaje que represente tanto a hombres como mujeres, en este INFORME se ha optado por nombrar los términos en femenino y en masculino (alternando la posición entre ellos), o por utilizar el genérico real, sea femenino o masculino, que represente a un conjunto de personas (mujeres y hombres, niñas y niños).

En clave infantil

Como resultado de la consulta infantil sobre la aplicación de los derechos de niños y niñas, se presentan algunos hallazgos clasificados en:

“En voz alta”:



se señalan algunas citas textuales de niñas y niños de la consulta infantil.

“Sacando los colores”:



se destacan las opiniones reivindicativas de niños y niñas de la consulta infantil.

“A tomar nota”:



se introducen algunas propuestas de niñas y niños para garantizar una mejor aplicación de sus derechos.

“Con lentes de género”:



se presentan algunos hallazgos de género de la consulta infantil.

INFORME COMPLEMENTARIO AL III Y IV INFORME DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN ESPAÑA

**Madrid, España
Marzo 2010**



**plataforma
de infancia**
españa

AGRADECIMIENTOS

La Plataforma de Infancia desea agradecer a todas las entidades y personas que de un modo u otro han contribuido de forma valiosa y desinteresada a la elaboración de este Informe.

A las Defensorías del Pueblo y del Menor del Estado, muy especialmente a las que en el marco del III Encuentro celebrado entre aquellas y la Plataforma de Infancia en marzo de 2009, realizaron útiles aportaciones sobre las principales temáticas abordadas en el presente documento.

A ACNUR España, por su contribución en la elaboración del capítulo referido a menores extranjeros no acompañados (MENAS).

Un agradecimiento muy especial al Grupo de ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), por su inestimable contribución a la labor de la sociedad civil en el seguimiento de la aplicación de la Convención en todo el mundo.

A todas las entidades miembro por ser parte de esta red y por creer que el trabajo conjunto a favor de los derechos de la infancia merece la pena.

Otro agradecimiento particular al personal técnico de las organizaciones miembro, que con sus aportaciones, y no sin poco esfuerzo, ha ayudado a nutrir de contenido el documento.

A los chicos y chicas cuyas opiniones y propuestas han sido recogidas en el Informe, por ayudarnos a hacer efectivo su derecho de participación y por recordarnos la razón última de nuestro trabajo.

A la Fundación Yehudi Menuhin España, por su inestimable ayuda en la traducción del texto.

A la Junta Directiva, por contribuir con su apoyo y confianza en el proceso de elaboración del Informe al fortalecimiento de la Plataforma de Infancia.

Por último, a todas las personas de la Secretaría Técnica que han destinado su tiempo, esfuerzo y compromiso por este proyecto común.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	6
CONTEXTO NACIONAL Y REGIONAL	8
PRINCIPALES RECOMENDACIONES	10
TEMAS	14
I. Medidas generales de aplicación, definición de niño y principios generales	14
II. Derechos y libertades civiles	21
Participación infantil	
Medios de comunicación y TIC	
III. Entorno familiar y otro tipo de tutela	32
Entorno familiar y otro tipo de tutela	
Menores extranjeros no acompañados. Especial referencia al artículo 22	
Violencia. Especial referencia a los artículos 34, 35 y 36	
IV. Salud básica y bienestar	51
Salud básica y bienestar	
Pobreza y exclusión social	
V. Educación, esparcimiento y actividades culturales	61
Educación	
Derecho al juego	
VI. Medidas especiales de protección	74
Justicia juvenil	
GLOSARIO	78
BIBLIOGRAFÍA	80
PLATAFORMA DE INFANCIA	85

PRESENTACIÓN

La Plataforma de Organizaciones de Infancia constituye un espacio de coordinación interasociativa que tiene como misión proteger, promover y defender los derechos de los niños y niñas. Creada en 1997, su marco de referencia es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por Naciones Unidas en 1989.

La Plataforma de Infancia confía en que este Informe Complementario contribuya a la próxima valoración que el Comité de los Derechos del Niño haga a lo largo de 2010 sobre la aplicación de la CDN en España.

Desde su conformación como coalición nacional por los derechos de la infancia en España, la entidad ha procurado realizar un seguimiento cercano de la aplicación de la CDN, habiendo resultado clave en este ámbito la elaboración de Informes Complementarios al Comité de los Derechos del Niño a los Informes elaborados por el Estado.

Así, teniendo en cuenta la entrada en vigor de la CDN en España en 1991, el Estado ha elaborado hasta la fecha cuatro Informes: “I Informe de España sobre la aplicación de la CDN”, enviado en 1993; “II Informe de España sobre la aplicación de la CDN 1993-1997”, presentado en 1999; y un último “III y IV Informe de aplicación de la CDN en España”, presentado en 2008.

Paralelamente, la Plataforma de Infancia ha realizado aportaciones a los Informes mencionados del siguiente modo: en el caso del primer Informe de España, la Dirección General de Protección Jurídica del Menor del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) adjuntó un acta que reflejaba la opinión significativa de un grupo de ONG sobre algunos puntos del informe oficial; años más tarde elaboró su “Informe Complementario al segundo Informe presentado por España al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”; por último, se encontraría el presente “Informe Complementario al III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España”.

El proceso seguido para la elaboración de este Informe Complementario, iniciado en 2007, ha venido apoyado por la constitución de un Grupo de Trabajo en el seno de la coalición, en el que se animó a participar al conjunto de entidades miembro y que contó con la orientación y el apoyo de la Secretaría Técnica de la Plataforma de Infancia. Posteriormente se conformaron dentro de él diez Subgrupos de Trabajo para el abordaje específico de los siguientes ámbitos: Participación infantil, Medios de comunicación y tecnologías de la información y de la comunicación, Entorno familiar y otro tipo de tutela; Menores extranjeros no acompañados, Violencia, Salud básica y bienestar, Pobreza y exclusión social, Educación, Derecho al juego, y Justicia juvenil. Como elementos transversales se abordarían en todos ellos las cuestiones de género, discapacidad, mundo rural y los principios generales de la CDN.

La parte referida a las Medidas generales de aplicación, Definición de niño, y los Principios generales de la CDN serían elaborados en último lugar por la Secretaría Técnica. Por su parte, los Protocolos Facultativos de la CDN no han sido finalmente objeto de atención en este Informe Complementario por no considerarse prioritario dada la reciente evaluación de la aplicación de los mismos por parte del Comité.

Los apartados incluidos en cada uno de los Capítulos abordados siguen una misma estructura, que incluye: Medidas adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales del Comité; Cambios positivos y negativos experimentados desde el último Informe. Nuevos sectores de preocupación; Obstáculos encontrados en el cumplimiento de la CDN; por último, una serie de recomendaciones y medidas concretas.

Para la elaboración de su contenido todos los Subgrupos contaron con un documento inicial que hacía referencia a los principales artículos relacionados de la CDN, las últimas recomendaciones del Comité a España, de junio de 2002 con respecto a su ámbito específico de abordaje, en el caso de existir, así como un resumen de la información incluida en el III y IV Informe de España. Igualmente tuvieron en cuenta el contenido del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009.

En lo que respecta a la participación infantil, este documento recoge de forma destacada los resultados de la consulta realizada en el año 2008 a un total de 271 chicos y chicas, con edades comprendidas entre los 10 y los 17 años, sobre sus derechos y el cumplimiento de éstos.

Los 113 niños y 158 niñas consultadas, procedentes de siete Comunidades Autónomas (CCAA), participan en programas de intervención social o de ocio y tiempo libre de entidades que forman parte de la Plataforma de Infancia.

La información fue objeto de recopilación a través de encuestas grupales y de cuestionarios individuales, que incorporaron preguntas cerradas y abiertas en torno a once temas específicos de carácter optativo abordados en el presente Informe Complementario. La elección de los temas específicos fue responsabilidad de las organizaciones participantes atendiendo a la situación particular de cada niño, niña y grupo participante. Las preguntas abiertas dieron la oportunidad a los chicos y chicas de expresar sus opiniones por medio de formas gramaticales y expresiones propias, que han sido respetadas de forma literal.

La Plataforma de Infancia reconoce el avance que supone la incorporación de opiniones y propuestas de chicos y chicas en el presente Informe, si bien continuará avanzando en la articulación de un mecanismo permanente que facilite a la infancia un seguimiento continuo de la aplicación de la CDN en España.

Por último, queda por mencionar el envío al Comité de los Derechos del Niño de este documento junto con un CD que incluye los principales anexos considerados.

La redacción final de este Informe contó con la validación de su Asamblea General celebrada en el mes de octubre de 2009.

CONTEXTO NACIONAL Y REGIONAL

Desde un punto de vista demográfico, España ha experimentado en los últimos años un aumento notable de su población debido en parte a un ligero repunte del crecimiento vegetativo y, sobre todo, a un claro aumento de la llegada de población inmigrante.

Así, conforme al padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE) con datos actualizados a 1 de julio de cada año, la evolución de la población en España habría pasado de un total en 2002 de 41.837.894 (correspondiendo 39.859.948 a población española y 1.977.946 a población extranjera) a un total en 2005 de 44.108.530 (representando 40.377.920 a población española y 3.730.610 a población extranjera). Por su parte, el saldo vegetativo (conforme al número de nacidos y fallecidos por cada 1.000 habitantes y a datos igualmente del INE) indicaría un descenso marcado iniciado ya en 1975 y que, habiendo llegado en 1999 a su punto más bajo, habría iniciado entonces el repunte mencionado.

En lo que respecta al porcentaje de empleo extranjero sobre empleo nativo su progresión habría partido de un 0,51% en 1995, un 1,86% en 2000, llegando al 12,25% en 2007. De este modo se constataría la evolución de España como país tradicionalmente emisor de emigrantes a país receptor de inmigrantes. Una vez superada la transición política, habría tenido lugar un aumento del flujo de bienes y capitales hasta llegar, en los últimos años, al flujo de personas.

Los mapas de densidad de población indican como polos de atracción más fuertes las áreas urbanas, en especial la zona centro de la provincia de Madrid, junto a la zona costera y las islas.

Detrás del desarrollo demográfico y laboral citado se encuentra de forma destacada la atracción que el país ha suscitado en su entorno dado el ciclo económico alcista en términos macroeconómicos de casi diez años iniciado a finales de los años noventa.

Las tres principales fuentes del crecimiento económico de años recientes (tomando como fuente el porcentaje de la aportación económica al crecimiento del Producto Interior Bruto -PIB- real según el INE) habrían sido: de 1996 a 2000 los servicios de mercado (43%), industria (20%), e impuestos netos sobre los productos (12%); y de 2001 a 2005 los servicios de mercado (50%), construcción (15%), e impuestos netos sobre los productos (14%).

A pesar de poder añadir a la información apuntada otras cifras aparentemente optimistas, como el incremento de la renta y de la renta per cápita, una interpretación más detallada de las mismas señalaría una distribución no equitativa de la renta ni entre Comunidades Autónomas (CCAA), ni entre personas, ni entre sexos (lo que indicaría la persistencia de una desigualdad de género).

A lo anterior debe añadirse el claro aumento reciente de las tasas de desempleo y el alto índice de endeudamiento familiar, que habiéndose triplicado desde 1996, ha sido de forma reiterada señalado como un riesgo por parte del Banco de España.

Igualmente puede constatar que el citado crecimiento económico no se ha traducido en un incremento de la inversión social en relación con el PIB.

Según datos apuntados de nuevo por el Banco de España en su Boletín Económico de mayo de 2009 en torno a la evolución reciente de la economía española, de acuerdo con las últimas cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR), en el primer trimestre de 2009 se habría intensificado el ritmo de deterioro de la actividad económica española, al registrar el PIB real una caída interanual del 3%, frente a la disminución del 0,7% del trimestre final de 2008. El retroceso de la actividad económica en los tres primeros meses del año habría estado determinado por una intensa contracción de la demanda nacional, donde el consumo privado mostró un debilitamiento adicional. Por su parte, la demanda exterior neta mantuvo su contribución positiva al crecimiento. Por el lado de la oferta, todas las ramas habrían registrado una caída de su producción. También conforme a la CNTR en el primer trimestre de 2009 el ritmo interanual de destrucción de puestos de trabajo se intensificó.

Ya en el ámbito político debe reseñarse que desde 2002 el Gobierno Central ha recaído en los dos principales partidos políticos: el Partido Popular (PP), en el periodo comprendido desde las elecciones generales celebradas en 2000 hasta las celebradas en 2004 (comicios en los que obtuvo la mayoría absoluta), y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que ganó las elecciones posteriores de 2004 y fue nuevamente elegido en las celebradas en 2008.

Por su parte, los medios de comunicación han prestado en los últimos años atención preferente a diversas cuestiones sociales relacionadas con infancia, de entre las que se pueden destacar: género, violencia hacia la infancia, incluido el acoso escolar, justicia juvenil, menores extranjeros no acompañados (MENAS), y medios de comunicación y tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

En lo que respecta a la coyuntura europea, es reseñable la presentación por parte de la Comisión Europea en julio de 2006 al Parlamento Europeo de la Comunicación que bajo el título “Hacia una estrategia de la Unión Europea (UE) sobre los Derechos del Niño”, supuso la primera declaración consultiva emitida por la Comisión en la historia de las instituciones europeas para el impulso de la primera estrategia integral de infancia en la región.

Fruto en parte de esta coyuntura regional es el abordaje específico en este Informe Complementario de dos cuestiones no incluidas en el anterior de la Plataforma de Infancia: Medios de comunicación y tecnologías de la información y de la comunicación, por un lado, y Pobreza y exclusión social, por otro.

Por último, debe indicarse que desde mediados de los años noventa, el tercer sector de acción social ha experimentado en España un gran auge, habiendo sido especialmente testigo de su fortalecimiento en los últimos años. Ello ha traído consigo una creciente especialización en el abordaje de las cuestiones relacionada con infancia, apoyado sin duda en el marco que la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) trajo consigo años antes. Igualmente viene constatándose la constitución de redes y coaliciones en el ámbito asociativo.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

I. Medidas generales de aplicación, definición de niño y principios generales

► Legislación

- Reconocimiento explícito de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como parte de la ley positiva e instrumento jurídico válido, lo que incluye la aplicación real de sus principios generales.

► Coordinación y estrategia global

- Refuerzo de la coordinación efectiva entre los organismos públicos nacionales.
- Fortalecimiento del Observatorio de la Infancia estatal, asignando para ello los recursos necesarios. Fortalecimiento paralelo de los ya existentes en algunas Comunidades Autónomas (CCAA) e impulso en aquellas regiones donde no existan. Fomento igualmente del intercambio de experiencias a nivel local.
- Establecimiento en el próximo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) de indicadores y metas que permitan un seguimiento efectivo de su aplicación y posterior evaluación.

► Recursos

- Garantizar a todos los niños y niñas, independientemente de su lugar de residencia, el acceso igualitario a unos servicios sociales básicos.

► Compilación de datos

- Articulación de un sistema de información compartido a nivel nacional y autonómico, que permita un verdadero análisis de la realidad, el posterior diseño de políticas y la evaluación de su impacto.

► Difusión de la CDN

- Mejora en la difusión de la Convención tanto entre la población adulta y los profesionales, en general, como entre la infancia y adolescencia, en particular.

II. Derechos y libertades civiles

► Participación infantil

- Diseño de estándares de intervención sobre participación infantil con la colaboración de los distintos agentes sociales involucrados y al amparo de la CDN. Esta mejora de los procesos de participación deberá incluir el fomento de metodologías divertidas y atractivas, y la aclaración de antemano en las intervenciones de, al menos, las siguientes cuestiones:
 - A quién llegarán sus ideas.
 - Qué se hará con ellas.
 - Posibilidad de encontrarse e interaccionar con las personas responsables del desarrollo de políticas.
 - Espacios para el encuentro con otros niños y niñas que participan.

- Fomento de estructuras adaptadas y estables de participación infantil en los diferentes ámbitos de afección de la infancia, tales como consejos y foros, asociaciones infanto-juveniles y de estudiantes, y representación escolar.

► **Medios de comunicación y tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)**

- El Gobierno español y las administraciones autonómicas y locales deben incrementar la financiación y hacerla sostenible para proyectos de creación e investigación de productos infantiles en materia de videojuegos, producción digital y audiovisual. Estas iniciativas deben estar coordinadas con las distintas Administraciones Públicas (AAPP) y otras organizaciones vinculadas (públicas y privadas).
- Promover en las empresas de comunicación la creación de la figura del Asesor para temas de infancia o Asesor de Derechos de la Infancia, que actúe de referente y consultor en cualquier cuestión o política de la empresa relacionada o que afecte a los niños y a las niñas, y que evalúe la aplicación de las medidas incluidas en los códigos internos, así como el respeto de los principios y disposiciones de la CDN.

III. Entorno familiar y otro tipo de tutela

► **Entorno familiar y otro tipo de tutela**

- Armonización de los diferentes procedimientos de protección de menores de edad existentes en las CCAA, de manera que se aseguren unos mínimos comunes de intervención.
- Deben reforzarse de forma prioritaria los servicios de apoyo a las familias tanto de intervención, tratamiento y acompañamiento, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre CCAA.

► **Menores extranjeros no acompañados. Especial referencia al artículo 22**

- Garantizar que, como primera medida una vez identificados como menores de edad no acompañados, se hace un análisis individual de las circunstancias particulares de cada chico o chica, haciendo una correcta determinación de su interés superior, para poder tomar las medidas adecuadas de acuerdo con su situación.
- Elaboración de un protocolo de repatriación a efectos de reagrupación familiar, con el objetivo de unificar las prácticas en todo el territorio nacional de manera que se observen las garantías mínimas previstas en la legislación nacional e internacional, especialmente:
 - Que cualquier decisión se tome a la luz del interés superior de la infancia (análisis individual de cada caso y de la situación socio-familiar en el país de origen).
 - Que se tenga en cuenta la opinión de la niña o el niño y la de su familia.
 - Que se garantice el derecho a la tutela judicial efectiva mediante la asistencia letrada independiente en todo momento.
 - Que se garanticen todos sus derechos en la ejecución de la repatriación.

► **Violencia. Especial referencia a los artículos 34, 35 y 36**

- Aprobación de una ley integral de violencia contra infancia, tal y como existe para las víctimas de violencia de género o de violencia doméstica, que garantice la reparación de sus derechos y el establecimiento de estándares mínimos de atención entre las distintas CCAA.

- Formación general sobre prevención y atención de la violencia contra la infancia de aquellos profesionales directamente vinculados, asegurando la incorporación de la citada cuestión en los contenidos académicos de los estudios universitarios relacionados. Dicha formación profesional deberá reforzarse con la estimulación del trabajo en red y el intercambio multidisciplinar.

IV. Salud básica y bienestar

► Salud básica y bienestar

- Reforma del sistema sanitario infantil y juvenil, especialmente en lo que se refiere a mayor dotación de especialistas en Pediatría, y reconocimiento y desarrollo de la especialidad de Psiquiatría Infantil y Juvenil.
- Desarrollo de protocolos de atención primaria y fomento del trabajo en red de los ámbitos sanitarios, educativos (formales y no formales) y familiares en la prevención y detección temprana del trastorno de la conducta y problemas de salud mental en población infanto-juvenil.

► Pobreza y exclusión social

- El Gobierno español, y las administraciones regionales y locales, deben incrementar sustancialmente sus recursos para las familias y la infancia, con un especial enfoque en la lucha contra la pobreza infantil. Estos recursos deben ser mantenidos en el tiempo, coordinados entre las distintas AAPP y complementarios de otras inversiones en bienes y servicios. Un sistema de protección mucho más extenso y eficaz que el actual hará posible una reducción de la incidencia de la pobreza infantil en España, así como de su persistencia en el tiempo y del diferencial con otros países de nuestro entorno más próximo.
- Es urgente la planificación y la coordinación para enfrentar los altos índices de pobreza infantil en España. Se recomienda la creación de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil que establezca un marco coherente en el que identificar las acciones prioritarias de lucha contra la exclusión infantil, con objetivos específicos y medibles, con indicadores claros, con plazos y con el suficiente respaldo económico y financiero. Este Plan debe ser capaz de coordinar de manera efectiva las acciones a escala nacional, autonómica y local y también las acciones de distintas áreas (especialmente Economía, Sanidad, Política Social y Educación), que tienen mayor responsabilidad sobre la infancia.

V. Educación, esparcimiento y actividades culturales

► Educación

- Alcanzar el Pacto de Estado por la Educación en curso.
- Asegurar una distribución equilibrada de los recursos entre las CCAA.

► Educación no formal

- Impulsar la legislación necesaria para la adecuada regulación de las actividades y espacios de ocio y tiempo libre asegurando su carácter educativo, propio de los espacios de educación no formal.
- Aumento de la dotación presupuestaria destinada a la educación no formal en todos los niveles de la Administración.

► **Derecho al juego**

- Establecimiento de una regulación estatal de requisitos mínimos en espacios de ocio y tiempo libre destinados a la infancia.
- Adopción de medidas especiales para asegurar el ejercicio del derecho al juego a determinados colectivos que requieren de mayor atención y recursos por no poder acceder de hecho en condiciones de igualdad a determinados servicios y espacios, como son los hospitales y los centros de protección y reforma. Los colectivos citados son: niños y niñas de etnia gitana; hijas e hijos de trabajadores migrantes, en particular cuando su situación de permanencia no se ajusta a la legalidad; las niñas y niños extranjeros no acompañados; e infancia con discapacidad. Algunas de estas medidas serían: accesibilidad de los espacios; existencia de personal de apoyo que asegure dicho acceso; formación adecuada sobre necesidades educativas especiales; creación de oportunidades reales de participación.

VI. Medidas especiales de protección

► **Justicia juvenil**

- Promoción de un tratamiento similar de los chicos y chicas bajo medidas judiciales con relación a la normativa aplicable y los recursos disponibles, con independencia del lugar del territorio español en que se encuentren.
- Ha de avanzarse asimismo en el empleo de las medidas alternativas al internamiento y en los mecanismos de justicia restaurativa (conciliación y reparación), a través de más recursos materiales y humanos. Así, en el medio rural se habría de fomentar la firma de mayor número de convenios con las entidades locales para la ejecución de las medidas de prestación en beneficio de la comunidad.

TEMAS

I. Medidas generales de aplicación, definición de niño y principios generales

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

Con respecto a las insuficientes mejoras señaladas por el Comité en sus observaciones anteriores, pueden indicarse las siguientes cuestiones:

- ▶ **Legislación:** reconocimiento insuficiente de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como parte de la ley positiva:
 - Desarrollo de una legislación con unos derechos base acordes con los derechos y deberes recogidos en la CDN: respeto a los principios y disposiciones recogidos en la Convención en las nuevas regulaciones que han tenido lugar desde 2002, con independencia de algunas modificaciones que se han impulsado con desigual alcance y apoyo social en diversos ámbitos.
 - Reconocimiento más explícito de la CDN como instrumento jurídico válido: se constata dicho reconocimiento a través de diversas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (TC), el Tribunal Supremo (TS) y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de las Comunidades Autónomas (CCAA).
 - Armonización de la mayoría de edad civil entre las CCAA: tal y como señala el III y IV Informe de aplicación de la CDN, en España la articulación de su Código Civil (CC) se realiza respetando el Derecho Civil Especial y Foral existente en diversas CCAA y provincias. Se entiende que existe una aceptación generalizada de los 18 años como acceso a la mayoría de edad.
- ▶ **Coordinación y estrategia global:**
 - Mejora de la coordinación entre los organismos oficiales de infancia a nivel estatal, autonómico y local: se han logrado avances gracias a los esfuerzos realizados en este sentido desde diversas instituciones. Así, el Observatorio de la Infancia estatal ha continuado funcionando como organismo destinado, por un lado, a la recogida, análisis y difusión de información, contribuyendo así al conocimiento de la realidad y al diseño o reorientación, en su caso, de las políticas; por otro, como espacio para el intercambio de experiencias y el impulso coordinado de actuaciones a nivel nacional. El mismo sigue contando con una amplia participación de diversos organismos vinculados a infancia desde la Administración Central, Autonómica y Local, así como de representantes de la sociedad civil. Han impulsado igualmente actuaciones los Observatorios Autonómicos existentes en Andalucía, Cataluña y el Principado de Asturias; otras instituciones similares, como la Unidad de Orientación a la Familia ante Momentos Difíciles de Madrid, el Observatorio de la Comunidad Valenciana de Inserción Sociolaboral de Menores y Jóvenes de los Sistemas de Protección y de Reeducción de Menores, y los organismos impulsados en Cantabria, Galicia y País Vasco; la Red Local a favor de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; otros organismos similares creados en el ámbito específico de Juventud.

También existen otros mecanismos de coordinación, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Familia, y las Comisiones de Técnicos de CCAA.

- Elaboración de una estrategia global de infancia: aprobación por acuerdo del Consejo de Ministros en junio de 2006 del primer Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009. Su aprobación supone un avance en sí mismo, en la medida en la que articula en once objetivos estratégicos los principales ejes sobre los que deberán girar las políticas de infancia a nivel nacional. Igualmente debe señalarse el objetivo de construcción de una cultura de cooperación que ha procurado alcanzarse desde su elaboración. Además de la amplia representación institucional y social de entidades implicadas en su diseño, aplicación y seguimiento, destaca la consideración en su redacción de las últimas observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España, así como la incorporación de participación de preadolescentes en su elaboración por medio de diversas dinámicas y herramientas. En este sentido destaca igualmente la edición de la versión adaptada del “PENIA 2006-2009 para chicos y chicas. Guía para la aplicación de los derechos de la infancia y la adolescencia en España”, así como la participación infantil en curso en la evaluación del Plan.

► **Compilación de datos:** preocupantes demoras y fragmentación de la información debido a la variedad de sistemas e indicadores existentes en cada CA:

- Mejora del sistema de recogida y análisis de información de toda persona menor de 18 años, en especial la relativa a los grupos más vulnerables: continuidad del funcionamiento del Boletín Estadístico de Medidas de Protección a la Infancia (registrándose sus datos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) como operación estadística desde 2005) y del Boletín Estadístico de Medidas Impuestas a Menores Infractores (en marcha desde 2001).

► **Difusión:** la educación y formación de los niños, de la población en general y de los grupos profesionales en particular necesitan atención permanente.

- Fortalecimiento de los mecanismos de difusión, utilizando material adecuado para los niños y niñas y traduciendo éstos a las lenguas habladas en el Estado español: existencia de diversas iniciativas impulsadas en este sentido desde diferentes administraciones. Por otro lado, se han incorporado en el desarrollo legislativo sobre educación que ha tenido lugar en los últimos años referencias específicas para el aprendizaje en la Educación Primaria y Secundaria de los Derechos Humanos, en general, y de la infancia, en particular.
- Puesta en marcha de programas que garanticen la educación y la formación de todos los grupos profesionales relacionados con la infancia: también en este ámbito se tiene constancia de actuaciones impulsadas desde la Administración Central y Autonómica, y desde los ámbitos turístico, judicial, médico, educativo, y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

► **No discriminación:**

- Identificación de cualquier forma de discriminación, en especial la sufrida por los grupos más vulnerables: conforme al III y IV Informe del Estado, este principio se encuentra recogido en la Constitución Española (CE) y la Ley Orgánica (LO) 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y de modificación parcial del CC y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), así como en leyes autonómicas. Además, en lo que respecta a los grupos más vulnerables, se han impulsado diversas actuaciones desde la Administración Central y a nivel autonómico dirigidas a niños y niñas de origen romaní, hijas e hijos de trabajadores migrantes, menores extranjeros no acompañados (MENAS) e infancia con discapacidad.

CAMBIOS

Positivos y negativos experimentados desde el último Informe Nuevos sectores de preocupación

Se consideran aspectos positivos los siguientes:

- ▶ Desarrollo legislativo relevante, pudiendo destacarse desde el ámbito estatal:
 - Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del CC en materia de nacionalidad.
 - LO 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), y del CC, sobre sustracción de menores.
 - Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
 - LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.
 - Real Decreto (RD) 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
 - RD 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
 - LO 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina.
 - Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el CC y la LEC en materia de separación y divorcio.
 - Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz.
 - LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
 - Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.
 - LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.Igualmente ha tenido lugar un notable desarrollo normativo en el ámbito autonómico.
- ▶ Aprobación de varios Planes de Infancia autonómicos y locales. Así, han estado en vigor planes autonómicos en las siguientes Comunidades: Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra, Principado de Asturias y Valencia. Desde el ámbito municipal destaca el impulso realizado por el Programa Ciudades Amigas de la Infancia para la puesta en marcha de Planes de Infancia a dicho nivel.
- ▶ Aprobación de otros Planes Nacionales relevantes.
- ▶ Fortalecimiento del abordaje de las cuestiones de infancia desde la figura de las Defensorías del Pueblo y del Menor, ampliamente extendidas en el territorio.
- ▶ Participación de la sociedad civil en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas, bien a través de organizaciones individuales, bien a través de la Plataforma de Infancia como coalición de ámbito nacional.
- ▶ Cooperación Internacional: mantenimiento del compromiso por parte del Gobierno de llegar a destinar el 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2012 a dicha área; referencia a la CDN en el desarrollo de las actuaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC);

cooperación bilateral y multilateral, principalmente con los países europeos, el Magreb y América Latina; destino relevante de ayuda al Programa IPEC de “Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica” en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT); diseño de una nueva Estrategia para el Desarrollo 2009-2012, destacando de entre sus ámbitos preferentes la educación. A lo anterior deben añadirse las referencias incluidas en el PENIA 2006-2009, junto a otras acciones impulsadas desde el ámbito autonómico y local.

Por el contrario, son motivo de preocupación:

- ▶ Desarrollo legislativo: no modificación de la legislación, tal y como solicitaba el Comité en sus últimas observaciones finales, manteniendo los 14 años como la edad mínima para contraer matrimonio con dispensa judicial. Queda pendiente, por tanto, una revisión más amplia y armonización, en su caso, de las edades mínimas en las que el ordenamiento concede trascendencia jurídica a actos ejecutados por niñas y niños, conforme al marco que ofrece la CDN, tal y como recoge el Objetivo Estratégico 6 del PENIA 2006-2009.
- ▶ Coordinación: en lo que se refiere al Observatorio de la Infancia de alcance nacional, a pesar de su labor, no está constituido propiamente como un órgano de coordinación. Por sus características, las decisiones y acuerdos tomados en su seno no son vinculantes para sus miembros, por lo que su puesta en marcha depende en gran medida de la voluntad política y el grado de compromiso de las instituciones que forman parte de él, lo que resta eficacia a su funcionamiento. Además, los recursos disponibles para el adecuado impulso de sus actuaciones son claramente limitados, impulsándose diversas investigaciones y estudios pero sin el debido carácter de continuidad. Igualmente se constata un funcionamiento desigual de los diversos Grupos de Trabajo constituidos a tal efecto. Por su parte, con respecto al PENIA 2006-2009, sus indicadores de referencia para el seguimiento no constan ni de línea base ni de metas, teniendo además un carácter marcadamente cuantitativo. Además, no existe dotación presupuestaria específica para su implementación y la evaluación a medio término llevada a cabo no ha sido analítica, limitándose a incluir una relación desigual de las actividades impulsadas. Conforme a las acciones desarrolladas hasta el momento con chicos y chicas en torno al PENIA 2006-2009 desde la Plataforma de Infancia, puede constatar su claro desconocimiento inicial tanto de las políticas de infancia, en general, como del PENIA, en particular.
- ▶ Recursos: se mantienen las diferencias existentes entre las CCAA, no garantizando a todos los niños y niñas el mismo acceso a los servicios básicos con independencia del lugar de residencia y del nivel de descentralización y de competencias delegadas del que disfrutaban las Autonomías. Tampoco parece haberse respetado la orientación de asegurar que los fondos son distribuidos “hasta el máximo de los recursos de los que disponga”, teniendo en cuenta la década económicamente favorable vivida por España desde finales de los años noventa. Se mantendrían además las debilidades referidas a la identificación del presupuesto real destinado a infancia, lo que dificulta una evaluación a nivel estatal, autonómico y local. Conforme a los datos aportados tanto en el PENIA 2006-2009 como en el III y IV Informe de aplicación de la CDN en España sobre el gasto total en políticas de infancia y adolescencia, conforme a los datos disponibles hasta 2007, se habría dado un aumento claro del gasto de 2002 a 2006 reduciéndose drásticamente después, debiendo tener en cuenta el bajo nivel de gasto en políticas de infancia y familia de partida, claramente inferior al del resto de países de la Unión Europea (UE). En particular, el presupuesto total destinado a políticas de infancia y adolescencia por la Administración Central se incrementó en un 33,9% entre los años 2002 y 2006, y un 15,5% entre 2006 y 2007, y el de las Administraciones Autonómicas creció un 68,7% entre 2002

y 2006, y un 8,8% entre 2006 y 2007. De este modo, el total de presupuesto destinado por las dos Administraciones citadas habría aumentado un 63,0% entre 2002 y 2006, y un 9,7% entre 2006 y 2007. A lo anteriormente expuesto debe añadirse la actual situación de crisis económica, que hace temer por una reducción más drástica de las inversiones en infancia durante los próximos años.

- ▶ Persiste la carencia de un sistema integral de recogida y análisis de información. La escasez y diversidad de indicadores disponibles para cada esfera tanto a nivel nacional como autonómico impiden el conocimiento de la realidad y, con ello, dificulta el diseño o reorientación, en su caso, de las políticas. Por otro lado, no existe unificación en los tramos de edad utilizados por aquellos Institutos y Centros de Investigación referentes, como son el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- ▶ El conocimiento de la CDN sigue siendo claramente insuficiente entre la población, en general, y la infancia y adolescencia, en particular. Del mismo modo, sigue sin ser una pauta habitual la adaptación de los materiales generados a un lenguaje comprensible para niños y niñas conforme a su desarrollo evolutivo, lo que incluye dicha adaptación tanto a las lenguas co-oficiales del Estado en las respectivas CCAA, como a los diversos soportes manejados por las personas con discapacidad. Por otro lado, sigue siendo insuficiente la extensión de las iniciativas dirigidas a la formación específica de las profesiones afines a tenor del desconocimiento que persiste entre muchos profesionales del marco general de trabajo que aporta la CDN y que va más allá del mero conocimiento de su articulado. En este sentido, el enfoque general de derechos de infancia sigue sin estar extendido.
- ▶ En lo que respecta a la difusión amplia solicitada por el Comité del II Informe de España sobre la aplicación de la CDN 1993-1997, ésta no ha tenido lugar con el alcance requerido, como tampoco se han difundido de forma especial las últimas Observaciones Finales del Comité a España, de 2002. Se reconoce en todo caso la consideración de las últimas en diversas actuaciones impulsadas desde el Observatorio de la Infancia nacional y otras experiencias impulsadas por cuatro CCAA. Se considera relevante el papel jugado en este sentido por la sociedad civil.

OBSTÁCULOS

*Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones
estipuladas por la CDN*

- ▶ Aplicación real de los principios generales de la CDN:
 - Artículo (Art.) 2 (no discriminación): con independencia de las diferentes medidas impulsadas ya citadas, y de la valoración que se realice de las mismas, se debería haber prestado igualmente especial atención a otras cuestiones y grupos, tales como género, y niños y niñas en situación de pobreza.
 - Art. 3 (interés superior de la infancia): aunque dicho principio haya servido para la argumentación jurídica de jueces y tribunales, su alegación debería estar más extendida.
 - Art. 6 (derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo): la información disponible con respecto a su aplicación hace referencia principalmente al ámbito de prevención y a iniciativas impulsadas por las CCAA.
 - Art. 12 (respeto a la opinión de la infancia): a pesar de poder constatarse su expreso reconocimiento por el TC y el impulso de varias actuaciones dirigidas a su difusión tanto a nivel central como autonómico, su aplicación en todas las esferas de la vida de la infancia, tal y como establece la CDN, sigue constituyendo un reto.
- ▶ Sigue sin existir la debida coordinación entre los diferentes niveles de la Administración y, dentro de cada uno de ellos, entre los diversos organismos vinculados a infancia. El desarrollo y refuerzo de políticas intersectoriales de infancia no ha tenido lugar del modo requerido.
- ▶ Resulta complejo el uso eficaz de la información disponible para la formulación y evaluación de las políticas de infancia.

RECOMENDACIONES

- ▶ **Legislación:**
 - Reconocimiento explícito de la CDN como parte de la ley positiva e instrumento jurídico válido, lo que incluye la aplicación real de sus principios generales.
 - Aumento de la edad mínima para contraer matrimonio y armonización del resto de edades en las que a nivel estatal y autonómico el ordenamiento reconoce trascendencia jurídica a los actos ejecutados por niños y niñas.
- ▶ **Coordinación y estrategia global:**
 - Refuerzo de la coordinación efectiva entre los organismos públicos nacionales.
 - Fortalecimiento del Observatorio de la Infancia estatal, asignando para ello los recursos necesarios. Fortalecimiento paralelo de los ya existentes en algunas CCAA e impulso en aquellas regiones donde no existan. Fomento igualmente del intercambio de experiencias a nivel local.
 - Establecimiento en el próximo PENIA de indicadores y metas que permitan un seguimiento efectivo de su aplicación y posterior evaluación.
 - Promoción de Planes Autonómicos y Locales de Infancia.

► **Recursos:**

- Garantizar a todos los niños y niñas, independientemente de su lugar de residencia, el acceso igualitario a unos servicios sociales básicos.
- Aumento general de los recursos destinados a infancia.
- Impulso de mejoras en la elaboración y difusión del presupuesto real destinado a infancia en todos los niveles.
- Asegurar que todas las nuevas leyes y planes que sean objeto de elaboración vengán acompañados de presupuesto.

► **Compilación de datos:**

- Articulación de un sistema de información compartido a nivel nacional y autonómico, que permita un verdadero análisis de la realidad, el posterior diseño de políticas y la evaluación de su impacto.

► **Difusión de la CDN:**

- Mejora en la difusión de la Convención tanto entre la población adulta y los profesionales, en general, como entre la infancia y adolescencia, en particular.

► **Difusión del Informe:**

- Difusión amplia del III y IV Informe estatal, así como de las Observaciones Finales que el Comité extraiga a la luz de su examen y del presente Informe Complementario, entre otra información de interés.

II. Derechos y libertades civiles

Participación infantil

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

La principal observación del Comité con respecto a la participación infantil reiteraba una anterior recomendación para: la integración adecuada de los principios generales de la Convención, incluido su artículo (art.) 12, en todas las leyes pertinentes a los niños y niñas; su aplicación en todas las decisiones políticas, judiciales y administrativas, así como en los proyectos, programas y servicios que les afecten; igualmente, su aplicación en la planificación y formulación de políticas en todos los niveles, y en las medidas que adopten las instituciones educativas, de bienestar social y de salud, los tribunales y las autoridades administrativas.

En este sentido, si bien se procura la adaptación de toda nueva regulación al contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su respeto en lo referido a las decisiones judiciales está relativamente extendido, la aplicación del derecho de participación infantil en todas las decisiones políticas y administrativas, incluida la planificación y formulación de políticas, y el desarrollo y aplicación de proyectos, dista mucho de ser real.

CAMBIOS

*Positivos y negativos experimentados desde el último Informe
Nuevos sectores de preocupación*

En el presente Informe el análisis del derecho a la participación infantil se ha realizado tomando como referencia el trabajo realizado con 601.569 niños, niñas y jóvenes, que representan una muestra de la población de las organizaciones miembro de la Plataforma de Infancia. Dicha participación abarca diferentes ámbitos y espacios que se pueden agrupar en: participación en el ocio y tiempo libre, el centro educativo, la familia y ciudadanía.

En relación a la participación en el ocio y tiempo libre, el 64% de niñas, niños y adolescentes que participan en una asociación lo hacen en una de carácter deportivo, seguida por un 31% de asociaciones de carácter artístico y un 8% de carácter solidario. La participación a través de las asociaciones, junto con la participación en el ámbito familiar, son los espacios mejor valorados (Vidal y Mota, 2008).

De acuerdo a los datos de las diversas encuestas y consultas coordinadas desde la Plataforma de Infancia y sus entidades miembros, hay una baja participación infantil y juvenil en todos los ámbitos y espacios, decreciendo además esta participación progresivamente a medida que aumenta la edad.

Desde 2002 se han producido significativos avances normativos para promover los derechos de participación infantil:

- ▶ En el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009, guía para la aplicación de los derechos en España, se incorpora como uno de sus once objetivos estratégicos el derecho a la participación infantil, estableciendo que se garantizará “(...) el ejercicio de la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, como ciudadanos de pleno derecho, al objeto de favorecer su integración social y su participación en los procesos de decisión de cuanta materia les afecte”. Dentro de sus medidas destaca la 11.6, destinada a “Promover la participación infantil a través de la puesta en marcha de experiencias estables y permanentes de participación infantil y juvenil por parte de las Corporaciones Locales, celebrando jornadas de intercambio de experiencias con carácter periódico”.
- ▶ El desarrollo en el último trienio de los marcos jurídicos autonómicos respectivos en materia de infancia y adolescencia, con la incorporación en todos ellos del objetivo de favorecer la participación infantil.
- ▶ La modificación de la normativa en materia de asociacionismo infantil, que desde el año 2002 favorece el desarrollo real de colectivos infantiles a través de la Ley Orgánica (LO) 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Ésta establece en su art. 3 sobre “Capacidad” la posibilidad de que constituyan asociaciones y formen parte de las mismas los menores de edad no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

Por otro lado, como dato significativo de la evolución de la población menor de 18 años en España entre 2006-2008, resalta su incremento en un 4,89%, que emplaza a la reflexión del crecimiento desigual de los recursos y, en el caso de la población migrante, presenta una evolución del 37,38% frente a 2006, lo que incide en aumentar las dificultades en el acceso a la participación de este grupo de población (INE, 2009).

En cuanto a los avances y aspectos pendientes de la participación infantil en cada uno de los ámbitos donde se produce, cabe destacar:

- ▶ En cuanto a la participación escolar, a partir de la intervención en 201 centros con un total de 26.417 participantes, se ha constatado la ausencia de metodologías y de sistemas para fomentar la participación en el ámbito escolar (Fundación Yehudi Menuhin España, 2009). Y aunque existen experiencias significativas, como los centros que integran la participación escolar en su Plan General del Centro o las Comunidades de Aprendizaje, estas experiencias son aisladas y no existe un decidido impulso de carácter estructural y sostenido a este respecto. Con la aplicación de la nueva ley educativa no se subsana el retroceso que las anteriores han ido provocando en materia de participación en el ámbito escolar. La participación de la infancia en los órganos de gobierno de los centros escolares es testimonial, con independencia de que dichos órganos, ya sean consejos escolares, juntas de delegados u otras figuras similares, hayan perdido recientemente capacidad de dirección sobre el centro y disfruten de funciones casi testimoniales. En muchos casos la figura de las juntas de delegados, como expresión de la representación escolar de la infancia en su centro educativo, simplemente ha desaparecido.
- ▶ En lo que respecta a la participación en la familia, sus protagonistas dicen adolecer de cierta autonomía; aun así, es el espacio mejor valorado. Sin embargo, el desconocimiento generalizado del derecho a participar por parte de sus protagonistas hace suponer que niños y niñas desconocen el alcance real que puede tener su derecho a participar.

- ▶ En lo referente a la participación ciudadana, desde las organizaciones de infancia se estima que al hacer un análisis comparado entre Comunidades Autónomas (CCAA) y municipios, son los ayuntamientos los que mayores oportunidades están brindando para contar con la opinión de chicas y chicos. A pesar de ello, la valoración general de sus protagonistas es negativa.
- ▶ Finalmente, con relación a los medios de comunicación y tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) como espacio de participación infantil, se considera que dichas herramientas de creciente implantación son una oportunidad para fomentar la participación infantil, siempre y cuando no primen las redes sociales como único modelo de participación. Esta afirmación se debe a que las redes sociales tienden a primar la gratificación instantánea ante la ausencia de cualquier tipo de convivencia y, por tanto, sin la experimentación y aprendizaje de la resolución de conflictos.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

- ▶ Las dificultades encontradas para plasmar datos concretos sobre infancia y adolescencia, y más en concreto sobre participación infantil, ilustran los problemas que existen con respecto a la información disponible sobre infancia y su situación en España. No se dispone de datos más allá de aquellos referidos a escolarización o servicios básicos y, los que existen, son frecuentemente sesgados o insuficientes. El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) cuenta con pocos estudios con este segmento de la población como objetivo, mientras el Instituto Nacional de Estadística (INE) apenas ofrece datos diferenciando condiciones relevantes, tales como discapacidad o residencia en entorno rural o urbano. Del mismo modo, aún existiendo algún trabajo significativo a cargo de otras instituciones distintas de las citadas sobre dichas situaciones especiales, como discapacidad, género y migración, una vez más los trabajos se presentan sesgados.
- ▶ En todo caso, puede constatararse la desigualdad en el ejercicio del derecho de participación entre la población infantil y adolescente dado el papel que desempeñan las variables citadas. Así, mientras las zonas rurales son más propicias que las urbanas para la aparición y mantenimiento de la participación infantil, los grupos más vulnerables serían la población migrante y los niños y niñas con algún tipo de discapacidad.
- ▶ En el ámbito nacional, el derecho a la participación infantil se contempla en la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del CC y de la LEC y, con mayor detalle en su desarrollo, en las legislaciones autonómicas dado que es en las Autonomías donde concurre la mayor parte de las competencias en materia de infancia. Sin embargo, es en la aplicación de la legislación donde se encuentran las mayores deficiencias por las restricciones presupuestarias y por la ausencia de mecanismos que hagan efectiva la participación infantil.
- ▶ En relación con la observación anterior, sigue siendo insuficiente la inversión de las administraciones autonómica y local en materia de fomento del asociacionismo aplicado a infancia, adolescencia y juventud, como si aún no se confiara en las posibilidades de éste y su incidencia positiva en la infancia. Se aprecian claros desajustes en el apoyo económico y financiero a estas iniciativas, dificultando esto su implantación y desarrollo.

- ▶ Existe un desconocimiento de los derechos de la infancia en general, y particularmente del derecho a participar, tanto por parte de sus protagonistas como por parte de la población adulta. Este factor se asocia a la escasa difusión de forma sostenida de los derechos de la infancia y adolescencia por parte de las administraciones.
- ▶ En el ámbito local, a pesar de parecer superar éste sus apoyos al fomento de la participación infantil con respecto a las CCAA, sigue siendo muy bajo el desarrollo de planes de infancia en las administraciones locales, a través de los cuales, junto a sus respectivos presupuestos, se plasmaría el desarrollo necesario del marco teórico que ofrece el ordenamiento actual.
- ▶ Junto a las causas ya citadas, como el desconocimiento del derecho a la participación infantil y su insuficiente e intermitente divulgación, la práctica inexistencia de estructuras estables para la misma, así como de los debidos recursos para su promoción, pueden añadirse otras como la ausencia de metodologías para la puesta en marcha de acciones de participación infantil; la imagen que prevalece en la sociedad de niñas, niños y adolescentes basada en la sobreprotección, la desconfianza y en la percepción de que sus opiniones son carentes de contenido y lógica; y una falta de conocimientos y formación sobre la participación infantil en todos los niveles.
- ▶ Como consecuencia de la baja participación, el tejido asociativo se debilita, los valores cívicos decaen y la socialización de la infancia y adolescencia resulta más compleja. Se detecta así una tardía incorporación social al ejercicio de la ciudadanía y esto implica que los adolescentes y jóvenes no confíen en los cauces ciudadanos para resolver sus necesidades y problemas. Ello puede dar lugar a que se radicalicen actitudes y conflictos, incidiendo con mayor virulencia en la sociedad.
- ▶ Aún en los casos en que sí existe participación infantil, sus protagonistas, así como las organizaciones de infancia, han detectado una falta de la deseable autonomía en estos procesos, y más concretamente, en la gestión desde el inicio de dichos procesos por parte de niños, niñas y adolescentes.



Sacando los colores...

En el momento de valorar los entornos donde tienen mayor capacidad y libertad para expresar su opinión, chicos y chicas dan una mejor valoración a los amigos, la familia y las asociaciones, mientras que los espacios peor valorados son el barrio y el ayuntamiento.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Nuestras casas son el mejor sitio para empezar a comprender el significado de libertad de expresión”.

- ▶ Impulso de actuaciones de sensibilización y de difusión de información e iniciativas sobre participación como un derecho fundamental de niños y niñas, favoreciendo el ajuste individualizado de las dinámicas a la realidad de la infancia.

- ▶ Diseño de estándares de intervención sobre participación infantil con la colaboración de los distintos agentes sociales involucrados y al amparo de la CDN. Esta mejora de los procesos de participación deberá incluir el fomento de metodologías divertidas y atractivas, y la aclaración de antemano en las intervenciones de, al menos, las siguientes cuestiones:
 - A quién llegarán sus ideas.
 - Qué se hará con ellas.
 - Posibilidad de encontrarse e interaccionar con las personas responsables del desarrollo de políticas.
 - Espacios para el encuentro con otros niños y niñas que participan.
- ▶ Fomento de estructuras adaptadas y estables de participación infantil en los diferentes ámbitos de afección de la infancia, tales como consejos y foros, asociaciones infanto-juveniles y de estudiantes, y representación escolar.
- ▶ Desarrollo de redes locales de espacios habilitados para la infancia y adolescencia, a semejanza de las que ya existen con respecto a juventud.
- ▶ Elaboración de un plan específico a nivel nacional para el fomento de la participación infantil en colaboración con las administraciones autonómica y local.
- ▶ Desarrollo dentro del siguiente PENIA de un objetivo o línea estratégica que venga a establecer y regular los distintos sistemas posibles de participación e inclusión de la opinión de la infancia con respecto a todos aquellos temas que le sean propios en los diferentes niveles de la administración. Dicho Plan deberá venir acompañado del correspondiente detalle económico y financiero para su desarrollo, así como de las respectivas herramientas de seguimiento.
- ▶ Regular sobre criterios de calidad y universalidad la existencia de planes locales de infancia y juventud, estableciendo una mesa de diálogo sobre la cuestión con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- ▶ Mejorar el impulso de las actuaciones a través de la firma de convenios y contratos que doten de estabilidad y apoyo presupuestario a las acciones, velando al tiempo por el cumplimiento de estándares. Prestar especial apoyo en este sentido a las organizaciones que fomentan la participación activa.
- ▶ Formación en torno al principio de participación infantil de los agentes sociales, en general, y de los profesionales de la administración pública dedicados a infancia, en particular.
- ▶ Centros educativos:
 - Incorporación de la participación infantil como objetivo transversal del centro para toda la comunidad educativa.
 - Cesión de espacios y reserva de tiempos para fomentar el asociacionismo juvenil.
 - Desarrollo de acciones orientadas a la mejor capacitación de los educadores en torno a la participación infantil.
- ▶ Apoyo específico a los centros escolares que fomenten la participación real de niños y niñas.

Medios de comunicación y TIC

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

No constan observaciones destinadas específicamente a la aplicación de los derechos de libre opinión, libertad de expresión, protección de la vida privada o acceso a la información, todos éstos relacionados con los medios de comunicación y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), aunque sí se trasladaron recomendaciones de otra índole respecto a la difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) a través de los medios de comunicación.

CAMBIOS

*Positivos y negativos experimentados desde el último Informe
Nuevos sectores de preocupación*

La relación que se establece entre la infancia y los medios de comunicación y las TIC es un tema que suscita, ya desde hace tiempo, una gran preocupación en nuestra sociedad. Se constata la existencia de una opinión generalizada entre profesionales y estudiosos del tema, y también entre padres, madres y profesores, sobre la idea de que la infancia no es tratada adecuadamente por los medios de comunicación y las TIC, ya sea como actores o bien como receptores de la información, la programación y la publicidad.

Este extraordinario desarrollo que los medios de comunicación y las TIC han tenido en los últimos años, está generando un auténtico cambio social: los medios audiovisuales y digitales se han convertido en un agente de socialización de primer orden, desplazando en ocasiones a un segundo lugar a los agentes socializadores tradicionales, como son la familia y la escuela. Estos nuevos hábitos están incidiendo de manera importante en el concepto de vivencia del ocio y del tiempo libre, así como en las formas de relacionarse.

La Plataforma de Infancia ve con preocupación que el alto consumo de televisión, videojuegos, internet y publicidad de los niños y las niñas en España no ha ido acompañado de una adecuada protección de sus derechos.

Según datos registrados por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2008) y de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), España se sitúa en cuarto lugar de los países europeos con mayor número de internautas. El porcentaje de la población infantil (de 10 a 15 años) que accede a las tecnologías de la información es, en general, muy alto. Es así como el uso del ordenador entre niñas y niños es prácticamente universal (94,1%), mientras que el 82,2% utiliza Internet. Las redes sociales también han experimentado un espectacular ascenso desde su reciente nacimiento. 1 de cada 3 jóvenes en España utiliza Facebook, Tuenti, Fotolog o Twitter. El 36,5 % de los usuarios de redes sociales, según datos del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO, 2009: 56), son jóvenes entre 15 y 24 años.

Como contraparte, la Administración Pública, específicamente la Policía, ha llevado a cabo acciones, aún insuficientes, para detectar los delitos telemáticos y cerrar páginas Web cuyo contenido sea

altamente nocivo para los niños y las niñas. Dicha intervención ha permitido desarticular numerosas bandas de pedófilos y pederastas y cerrar páginas Web, contribuyendo a la organización de un cuerpo de seguridad en la red cada día más especializado. No obstante, las medidas no han ido acompañadas de propuestas de prevención para evitar que situaciones como éstas se reproduzcan.

La televisión ofrece un panorama quizás más desolador. España está entre los pocos países de la Unión Europea (UE) que no cuenta aún con un Consejo Estatal Audiovisual de ámbito estatal, regulador e independiente reclamado desde hace varios años al Gobierno español por diferentes grupos (ONG, Defensorías, grupos parlamentarios, entre otros), dedicado a controlar los contenidos emitidos por todas las cadenas de televisión.

A pesar del inminente apagón analógico de la televisión, que dará paso a una televisión digital terrestre (TDT), con una cobertura más amplia de contenidos, interactiva y aún más comercial, sólo se ha puesto en marcha la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos de TV e Infancia que, después de 4 años de funcionamiento, aún siendo la Plataforma de Infancia parte del mismo, puede constatarse el fracaso del sistema de autorregulación por parte de los programadores de televisión, a la hora de asegurar la protección de los niños y niñas sobre los contenidos inadecuados emitidos en horarios de mayor consumo televisivo infantil.

Desde el año 2005, el Gobierno central viene prometiendo la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), pero no ha sido sino en julio de 2009 cuando el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de la Ley General Audiovisual, en trámite parlamentario, que incluye la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA).

Los programadores de televisión, tanto públicos como privados, continúan en la actualidad presentando una insuficiente parrilla de programas dirigidos especialmente a niños y niñas en horarios de alta audiencia infantil y una lamentable oferta de contenidos, en muchos casos nocivos para su desarrollo, coincidiendo con el horario de protección reforzada.

Por otro lado, los videojuegos ocupan ya el 40% del total de consumo de ocio audiovisual en España (situándose por delante de la taquilla de cine, la música grabada y las películas de vídeo). Datos de la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (ADESE, 2006), indican que el mayor porcentaje de consumidores de videojuegos se encuentra entre población adolescente y adulta. Se percibe una presencia más intensa que en años anteriores entre jóvenes de 11 a 14 años.

Amnistía Internacional ha publicado desde el año 1999 informes sobre los videojuegos y su impacto en los niños y niñas, y de su contenido se desprende la falta de una legislación específica que garantice el control en el acceso de los niños y las niñas a videojuegos con contenidos nocivos a lo largo del territorio español. Tomando como ejemplo su último informe, (Amnistía Internacional, 2007) ha podido comprobar que niños y niñas, en algunos casos de sólo 9 años, y sin estar acompañados por una persona adulta, han podido acceder sin dificultad a la compra de videojuegos clasificados para adultos, tanto en grandes superficies como en establecimientos especializados.

Con respecto a la publicidad, existe una limitada regulación de los contenidos que involucra a la infancia y que se emite en una amplia variedad de formatos (audiovisual, sonora, impresa, digital, entre otros). Los ejecutivos de cuentas publicitarias coinciden en señalar el target juvenil como el más prometedor actualmente para las marcas consolidadas no sólo con un público vulnerable, sensible a mensaje emotivos y escasamente racionales, sino que además desarrolla fácilmente mecanismos de identificación con marcas (el conocido fenómeno del marquismo), lo que le lleva a una creciente dependencia de las mismas en lo que respecta al consumo y a los estilos de vida (Méndiz, 2005: 105).

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

La falta de suficiente compromiso por parte del Gobierno español a la hora de diseñar políticas dedicadas a la protección y participación de la infancia en materia de medios de comunicación y TIC es uno de los principales obstáculos percibidos en las distintas áreas de análisis. En algunos casos existe una legislación que no se cumple, y en otros, ni siquiera se ha diseñado un marco legislativo que favorezca tanto la protección como la participación de la infancia. Los niños y las niñas siguen siendo objeto de manipulación de los medios y de las empresas que buscan beneficiarse de su imagen para vender sus productos o sus mensajes.

La diversidad entre las Comunidades Autónomas (CCAA) dificulta la uniformidad en el cumplimiento de la legislación, la igualdad en la financiación y la articulación de iniciativas conjuntas. Por citar un ejemplo, existen Consejos Audiovisuales Autonómicos sólo en Andalucía, Cataluña y Navarra, que no comparten la misma estructura ni funcionamiento, además de no disponer de apoyos ni enlaces con el Ejecutivo central. En este sentido es preciso apuntar que, lejos de replicar la experiencia positiva de tener más Consejos Audiovisuales Autonómicos con el fin de hacer seguimiento de los contenidos emitidos por las televisiones autonómicas, en 2005 se suprimió el Consejo Audiovisual de Madrid.

Las empresas de telecomunicaciones, digitales y publicitarias, han ido adoptando diferentes medidas de autorregulación en los últimos años. Las relacionadas con publicidad se regulan a través de la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL) (1995); Internet, mediante Confianza on Line (2002); la industria de videojuegos, mediante el Código PEGI (2003), sólo en lo relacionado con la clasificación por edades; y las televisiones a través de la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos de TV e Infancia (2004).

Por todo ello, parece evidente que el seguimiento expreso de estas normas por parte de los medios de comunicación y las TIC debería propiciar un sistema de control y garantía suficientemente eficaz y eficiente para la protección de la infancia, y en el caso de incumplimiento, dar lugar a una respuesta adecuada.

En la mayoría de los casos, la protección de la infancia se ha trasladado, lamentablemente, a la voluntad de las grandes empresas cuyas únicas novedades incorporadas en los últimos años se han reducido a la creación de un sistema de quejas on line poco difundido entre la sociedad en general, publicación de formularios on line que puedan aconsejar la limitación del acceso en entornos para adultos, y la elaboración de guías para padres, madres o niñas y niños sobre acceso seguro a la red. Resulta evidente que se incumple sistemáticamente lo regulado normativamente, e incluso lo autorregulado.

En este sentido, se observa la falta de financiación que asegure el seguimiento de los contenidos emitidos por los medios de comunicación y las TIC, así como la producción de contenidos educativos a través de las mismas vías tanto por entidades públicas como privadas.

Del mismo modo, se constata la inexistencia en el marco legislativo nacional de alguna regulación que establezca la protección de los niños, niñas y adolescentes frente al acceso a videojuegos clasificados para personas adultas o con contenidos que pueden resultar nocivos para su adecuado desarrollo. Para citar un ejemplo, España no tiene tipificado específicamente en el Código Penal (CP) la apología de los menores de edad en diferentes medios o soportes digitales. Es decir, mientras sí lo están los relatos eróticos, no lo está la difusión en la red de dibujos animados de pornografía infantil.

La participación infantil real en los medios de comunicación y las TIC es prácticamente inexistente. Se tiene en cuenta a la infancia sólo como público potencial, clientes o consumidores pasivos, o incluso como reclamo publicitario, pero no como sujetos de derechos. En general, no participan ni en la elaboración y diseño de los programas, ni en la elaboración de la programación. No queda clara la preferencia de los niños y niñas por la programación de los medios de comunicación que ven, desconociéndose qué les gusta, qué tipo de programas prefieren, etc.



Sacando los colores...

La TV es el medio de comunicación más valorado por chicos y chicas como fuente de información. Sin embargo, al preguntarles sobre las posibilidades de expresar su opinión en dicho medio, una mayoría considera que las oportunidades de expresarse son limitadas.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Para expresarme prefiero Internet porque en los demás medios de comunicación no se puede opinar, o hay que pagar para hacerlo”.

- El Gobierno español y las administraciones autonómicas y locales deben incrementar la financiación y hacerla sostenible para proyectos de creación e investigación de productos infantiles en materia de videojuegos, producción digital y audiovisual. Estas iniciativas deben estar coordinada con las distintas Administraciones Públicas (AAPP) y otras organizaciones vinculadas (públicas y privadas).
- Muchas de las medidas deseables pasan por la aplicación real e integral de la legislación y/o iniciativas ya existentes. Es decir, no se trata tanto de la ausencia de un marco legal o del modelo de autorregulación (salvo algunos casos, como es el de Internet o los videojuegos), sino de adecuar lo que ya existe cuando ello sea necesario y, fundamentalmente, lograr su aplicación real.
- Articular un nuevo enfoque para las empresas digitales y audiovisuales sobre la creación de contenidos que incorporen pautas positivas de comportamiento, evitando así actos violentos, sexistas, xenófobos o consumistas.
- Promover el carácter educativo de los medios de comunicación y las TIC, potenciando la capacidad crítica y la imaginación de la infancia y la adolescencia, en un clima de apoyo al sistema educativo (incluyendo a las familias) sobre el análisis crítico de los contenidos y valores que transmiten a través de distintos formatos.
- La televisión pública debe tomar la iniciativa y asumir el liderazgo para la creación de una alternativa responsable con los derechos de la infancia frente a la pobre parrilla de contenidos que ofrecen los programas emitidos en horarios de protección de la infancia. Se trata de abandonar definitivamente la carrera hacia la captura de audiencia y la rentabilidad económica y recuperar los verdaderos criterios cualitativos de servicio público. Implantar por tanto un proyecto modélico

de programación infantil y juvenil, que pudiera extenderse al resto de televisiones.

- ▶ Realizar investigaciones que permitan conocer tanto lo que opinan los niños y las niñas sobre lo que “ven” (en sentido amplio: TV, videojuegos, Internet, etc.) y sobre lo que les gustaría ver, así como lo que piensan sus padres, madres, educadores y otros profesionales de la infancia y la juventud sobre lo que sería adecuado que vieran.
- ▶ Organizar espacios de debate entre técnicos de infancia, responsables de comunicación y profesionales de los medios y las TIC, a fin de incidir en la mejora de contenidos emitidos por los medios escritos, audiovisuales y digitales, y fomentar la cobertura de la información de la infancia de forma objetiva, analítica y responsable sobre la situación de la infancia en España y el resto del mundo.
- ▶ Promover en las empresas de comunicación la creación de la figura del Asesor para temas de infancia o Asesor de Derechos de la Infancia, que actúe de referente y consultor en cualquier cuestión o política de la empresa relacionada o que afecte a los niños y a las niñas, y que evalúe la aplicación de las medidas incluidas en los códigos internos, así como el respeto de los principios y disposiciones de la CDN.
- ▶ Los padres y madres, el profesorado y otros agentes educativos tendrán la responsabilidad de orientar, educar y acordar con los niños y niñas un uso responsable de Internet: establecer tiempos de utilización, páginas que no deben visitar o información que no deben proporcionar, para protegerles de mensajes y situaciones peligrosas, entre otras cuestiones. Para ello todos los agentes educativos también deben poder formarse en el uso de Internet y deben informarse de sus contenidos.
- ▶ Establecer entre los operadores y productores el compromiso de invertir en programación infantil de calidad, del mismo modo que existe una cuota obligada para dedicar el 5% de los ingresos de las televisiones al cine español.
- ▶ Implantar GRPs (Gross Rating Points es la unidad de medida utilizada para contabilizar el número de impactos de una pauta publicitaria) sociales, al igual que en publicidad, pero con carácter social, mediante mecanismos de subvención por parte de los poderes públicos u otras entidades privadas.
- ▶ Promover la implicación de grupos de participación infantil en espacios informativos de los medios y las TIC con el fin de alzar su voz sobre aquellos asuntos que les afecten.
- ▶ Elaborar protocolos de actuación o manuales de estilo sobre infancia dirigidos a los profesionales de los medios para la mejora de la cobertura de las informaciones emitidas por los medios de comunicación, la publicidad y TIC en materia de infancia y adolescencia.
- ▶ Movilizar a la sociedad en su conjunto a través de campañas de sensibilización para concienciar sobre los verdaderos problemas que afectan a la infancia.
- ▶ Establecer estándares de calidad, de forma similar a la normalización industrial europea ISO 9000, divulgando estos estándares de calidad a través de las asociaciones de consumidores y las AAPP. En este mismo sentido, otorgar un sello de calidad que ofrezca garantías al espectador a las series de gran éxito en prime time que cumpliesen ciertos criterios de ajuste a la audiencia infantil, como un enfoque de derechos de infancia e iniciativas educativas, entre otros.

- ▶ Organizar premios nacionales y autonómicos para los profesionales de los medios de comunicación cuyo trabajo dedicado a los niños y a las niñas y su formación (series de animación, informativos, videojuegos, publicidad, entre otros) destaque por su calidad y utilidad.
- ▶ Al igual que se están afianzando las figuras del Defensor del Espectador y del Lector, podría valorarse la creación de la figura del Defensor del Niño en los medios de comunicación, la publicidad y las TIC.

III. Entorno familiar y otro tipo de tutela

Entorno familiar y otro tipo de tutela

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

Con relación al entorno familiar y los cuidados alternativos, el Comité demandaba las siguientes cuestiones:

- ▶ Armonización de los diferentes procedimientos de protección de menores existentes en las Comunidades Autónomas (CCAA): dicha armonización no ha tenido lugar, existiendo en cada Comunidad una normativa diferente en base a la Ley Orgánica (LO) 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil (CC) y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).
- ▶ Provisión de mayores recursos a los Juzgados de Familia: la insuficiencia de recursos destinados a los Juzgados de Familia sigue siendo latente, en especial en lo referido a los equipos psico-sociales, cuya carga de trabajo acaba repercutiendo negativamente en la calidad y eficacia de su labor. Por otro lado, la no existencia de Juzgados de Familia en todas los partidos judiciales españoles constituye una discriminación respecto a aquellas familias y niños y niñas que se ven obligados a acudir a los Juzgados de Primera Instancia no especializados en los partidos judiciales donde aquellos no existen. En lo que respecta a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, éstos se encuentran igualmente colapsados con frecuencia debido a la proliferación de asuntos relativos a la violencia sobre la mujer y a la tramitación de procedimientos matrimoniales que afectan a mujeres víctimas de violencia doméstica. A todo lo anterior se añade la lentitud generalizada de la justicia.

CAMBIOS

*Positivos y negativos experimentados desde el último Informe
Nuevos sectores de preocupación*

Como cambios positivos se señalan los siguientes:

- ▶ El Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009 incorpora una clara apuesta por las alternativas familiares en oposición a las alternativas residenciales dentro del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes.
- ▶ Igualmente, el citado PENIA hace referencia en su objetivo estratégico 6 a la necesidad de “Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección o discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y mejores prácticas susceptibles de evaluación”.

- ▶ Aprobación de legislación para la mejora de la conciliación de la vida familiar y laboral, ampliación de la baja por paternidad, y aprobación del Plan Concilia, destinado específicamente a trabajadores y trabajadoras de la Administración General del Estado.
- ▶ Avances legislativos para el reconocimiento en plano de igualdad de los diferentes modelos familiares existentes en la actualidad en la sociedad española, con independencia de la labor de sensibilización social pendiente para su reconocimiento real.
- ▶ Aprobación de Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.

Por otro lado, constituyen nuevos ámbitos de preocupación los siguientes:

- ▶ Se identifica como principal aspecto negativo el actual contexto de crisis económica, por los riesgos que encierra de acarrear un grave retroceso en la dotación de recursos destinados a las políticas sociales, en general, y a la infancia, en particular.
- ▶ Existe, tal y como se ha indicado previamente, un avance en lo referente a la conciliación de la vida familiar y laboral, pero los esfuerzos continúan siendo escasos para lograr su impacto real y generalizado en la ciudadanía, además de existir diversidad de criterios con respecto a la conciliación en todo el territorio nacional.
- ▶ Los menores de edad en situación de tutela administrativa no siempre son objeto de la debida atención por parte de la Fiscalía de Menores. De forma paralela, existen debilidades en lo que respecta a la labor de vigilancia de los centros de protección que le compete a la administración autonómica.
- ▶ En relación con los educadores y educadoras de los centros mencionados, no existen unos criterios mínimos que establezcan la titulación adecuada para el desempeño de su trabajo, dándose grandes diferencias entre dispositivos. Igualmente, los reglamentos internos de los centros de protección no siempre se encuentran desarrollados y adecuadamente adaptados al lenguaje de niñas y niños.
- ▶ La separación de hermanos y hermanas: un hermano brinda una función de apoyo, protección, seguridad emocional, sentimiento de pertenencia, acompañamiento y de soporte de otro. Por ello se considera necesario mantener el vínculo fraterno para su desarrollo.
- ▶ No siempre se prioriza el interés superior del niño o niña en los procesos de adopción y acogimiento.
- ▶ Es importante constatar la mayor permanencia de niños que de niñas dentro del sistema de protección.
- ▶ Los recursos dedicados a alternativas familiares resultan especialmente insuficientes cuando se trata de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales, o con problemas de salud mental. En el caso de contar con diagnósticos psicopatológicos, resulta especialmente dificultoso el trabajo y coordinación con salud mental, así como con los demás recursos que intervienen, como son los servicios sociales y educativos.
- ▶ Si bien la Ley 5/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el CC y la LEC en materia de separación y divorcio, establecía en su Disposición final tercera que el Gobierno remitiría

a las Cortes un proyecto de ley sobre mediación basada en los principios establecidos en las disposiciones de la Unión Europea (UE), y en todo caso, en los de voluntariedad, imparcialidad, neutralidad y confidencialidad y en el respeto a los servicios de mediación creados por las CCAA, la ley sobre mediación aún no es una realidad. Se reconoce sin embargo en este sentido la aprobación ya en el mes de febrero de 2009 por parte de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a remitir al Congreso un proyecto de ley sobre mediación durante 2009. Esta ausencia de mínimos comunes a todo el territorio resulta más inapropiada si se tiene en cuenta la existencia ya de leyes autonómicas que regulan específicamente la figura en más de la mitad de las Comunidades.

- Adicionalmente siguen existiendo disparidades entre CCAA en lo que respecta al funcionamiento de dotaciones de los puntos de encuentro familiar (PEF), con independencia de la aprobación en noviembre de 2008 por acuerdo de la Comisión Interautonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia y Familias del “Documento marco de mínimos para asegurar la calidad de los puntos de encuentro familiar”.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

- Diferencias entre los diversos procedimientos de protección a la infancia existentes en las CCAA.
- Si bien desde el Gobierno Central se percibe un interés por impulsar un alto número de iniciativas en el ámbito social, no existe en líneas generales una evaluación sistematizada de las mismas.
- La ralentización y burocratización de los procesos administrativos y judiciales revierte en la desprotección de niños, niñas y adolescentes, así como de las familias acogedoras y de origen, provocando en algunos casos maltrato institucional.
- La citada burocratización de decisiones, junto a la escasez de recursos y ayudas, tiene como consecuencia el escaso número de familias acogedoras del que se dispone, lo que ocasiona que se dé un largo internamiento residencial para la mayoría de los niños, niñas y adolescentes que entran en el sistema de protección, creando listas de chicos y chicas en espera para ser acogidos. Así, se constata que los niños, niñas y adolescentes que están dentro del sistema de protección han sido objeto de atención, apoyo y seguimiento previo a su ingreso por un tiempo medio de cinco años. Del mismo modo, una vez ingresan en el sistema de protección, permanecen en un recurso residencial por un tiempo medio también de cinco años.
- Existen más oportunidades, recursos y programas en torno a alternativas de protección de niños y niñas concentradas en zonas urbanas en comparación con zonas rurales.
- Se adolece de programas de apoyo a infancia en riesgo, considerándose en algunos casos situaciones de grave maltrato institucional el carecer en algunas regiones las instituciones

responsables de los recursos necesarios para ejecutar debidamente medidas de protección sobre niñas y niños de estas características. Los programas de prevención en familias de riesgo no cubren en líneas generales las demandas sociales, siendo necesario su fortalecimiento.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Todos los niños y las niñas debemos crecer y vivir con una familia, disfrutar de su cariño, el apoyo y la protección de aquellos que nos quieren y nos respetan tanto si son nuestros propios padres como si son otros adultos”.

- ▶ Establecer estándares de calidad y de buenas prácticas acordes a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) para entidades en el sistema de protección.
- ▶ Deben reforzarse de forma prioritaria los servicios de apoyo a las familias tanto de intervención, tratamiento y acompañamiento, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre CCAA. La detección precoz de las situaciones de riesgo evita abandono y maltrato posterior.
- ▶ Identificación y designación de suficientes recursos para la intervención en el ámbito de protección, así como impulso de un mayor uso de herramientas de evaluación de las intervenciones.
- ▶ Armonización de los diferentes procedimientos de protección de menores de edad existentes en las CCAA, de manera que se aseguren unos mínimos comunes de intervención.
- ▶ Adecuación de los tiempos judiciales y administrativos a las demandas de la situación específica de protección.
- ▶ Que las propuestas de atención a niños, niñas y adolescentes sean lo más parecido posible a un modelo familiar, garantizando de esta manera el derecho de la infancia a criarse en una familia.
- ▶ Reforzar y promover el acogimiento familiar.
- ▶ Impulsar medidas de sensibilización en torno a la figura de la adopción internacional, dado el desconocimiento existente en la sociedad en general.
- ▶ Regulación de la figura de la mediación familiar a través de una ley de alcance nacional que armonice la normativa autonómica, asegurando que los mínimos que establezca son respetados por la normativa autonómica ya existente y toda aquella que se apruebe en un futuro se acomoda a lo establecido por la ley nacional. Cuando específicamente se aborde en la redacción los recursos y forma de actuación de los diferentes centros de mediación familiar, se recomienda la existencia de un equipo jurídico, junto a un equipo social y psicológico, habida cuenta de la importante labor realizan.
- ▶ Articulación de un mecanismo de supervisión que asegure la acomodación por parte de

todas las CCAA de los mínimos establecidos en el modelo normalizado y consensuado sobre la organización y funcionamiento de los PEF que recoge el documento elaborado por la Comisión Interautonómica de Directores y Directoras Generales de Infancia y Familias.

- ▶ A nivel judicial, se considera necesaria la creación de Juzgados de Familia en todos los partidos judiciales, al igual que se ha hecho con los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Es necesario, también, que cada Juzgado disponga en general de mayores medios y, en especial de un equipo psico-social, dado el importantísimo papel que tienen los informes psico-sociales en este tipo de procedimientos.
- ▶ En los procesos administrativos para la declaración de desamparo de un niño o niña sería conveniente que los padres, madres, guardadores o tutores pudieran disponer de asistencia jurídica gratuita, dada su situación de vulnerabilidad, para evitar que se produzca la indefensión de los mismos, contraria al artículo (art.) 24 de la Constitución Española (CE).
- ▶ La Fiscalía de Menores debe reforzar su vigilancia y control superior de la situación de las niñas y niños que se hallan bajo tutela administrativa. Igualmente, la administración autonómica debe reforzar la vigilancia de los centros de protección, exigiendo a la dirección de los mismos el envío periódico de informes de seguimiento de cada uno de los chicos y chicas que se encuentren en los mismos, y realizando inspecciones más frecuentes y minuciosas.
- ▶ Dada la labor que realizan los educadores de los citados centros, de carácter primordial para el desarrollo personal de las niñas y niños, es necesario que las administraciones autonómicas refuercen la exigencia de que estos trabajadores acrediten la titulación adecuada, y se garantice a los mismos una formación periódica posterior. Los Reglamentos internos de estos Centros deben estar suficientemente desarrollados y con un lenguaje adecuado a la comprensión de los chicos y chicas.
- ▶ Garantizar la igualdad de estándares de atención en centros de protección sean privados, concertados, conveniados o públicos.
- ▶ Fomento de la participación de los niños, niñas, adolescentes, sus familias biológicas en caso de tenerla, los responsables de su atención y las autoridades competentes, en la evaluación de los programas y entidades que brindan cuidados alternativos a la infancia y adolescencia.
- ▶ Promoción de las Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños, adoptadas por las Naciones Unidas en noviembre de 2009.
- ▶ Tener en cuenta las indicaciones derivadas del Informe del Defensor del Pueblo en cuanto a los “Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social” (2009) y disponer de recursos especializados para los niños, niñas y adolescentes en este ámbito de protección.



A tomar nota...

Aunque la mayoría de chicos y chicas opina que la adopción y el acogimiento son medidas de protección positivas para la infancia y las familias, existe una minoría que señala la importancia de tener en cuenta los sentimientos, las necesidades y las preferencias del niño o niña, así como el tipo de familia que acoge y la situación de la familia de origen.

Menores extranjeros no acompañados

Especial referencia al artículo 22

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

Como medidas generales adoptadas a partir de las últimas observaciones del Comité a España se pueden referir en primer lugar las siguientes modificaciones legislativas:

- ▶ Reglamento de la Ley Orgánica (LO) 4/2000 (Real Decreto (RD) 2393/2004, de 30 de diciembre), por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería. Establece en su artículo (art.) 111 la creación de un registro de menores extranjeros no acompañados (MENAS) en la Dirección General de la Policía.
- ▶ Protocolo de menores extranjeros no acompañados del Observatorio de Infancia, de 14 de noviembre de 2005, y los consiguientes desarrollos a nivel autonómico.
- ▶ La Fiscalía General del Estado aprobó la Instrucción 3/2003 “Sobre la procedencia del retorno de extranjeros menores de edad que pretendan entrar ilegalmente en España y en quienes no concurra la situación jurídica de desamparo”, derogada por la Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre “Sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados”. Asimismo aprobó el 27 de julio de 2006 la Circular 2/2006 “Sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España”.
- ▶ Memorándum de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados, de 23 de diciembre de 2003, que posibilita la repatriación de los menores marroquíes no acompañados que se encuentran en España en los sistemas de protección.
- ▶ Acuerdos bilaterales de readmisión con Senegal, Marruecos y Rumanía.
- ▶ Puesta en marcha del Sistema Inteligente de Vigilancia en el Estrecho (SIVE) por parte de la Guardia Civil en todo el litoral gaditano. Como consecuencia, los itinerarios de las pateras han ido modificándose, haciendo las travesías más arriesgadas.

Con relación a los solicitantes de asilo y refugio, se ha aprobado la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Conforme a la misma, la protección internacional queda constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

Acerca del maltrato de los MENAS por la policía durante las repatriaciones realizadas de manera forzosa e involuntaria al país de origen sin tener acceso a asistencia letrada, independientemente del representante legal tutor, ni a los servicios de interpretación, si bien el número de repatriaciones

ha bajado (de 111 en 2006 a 24 en 2007), éstas han sido denunciadas por diversas instituciones (Defensor del Pueblo, Consejo General de la Abogacía Española -CGAE-, Fiscal General de Extranjería, sentencias de diversos Tribunales Superiores de Justicia -TSJ-) por llevarse a cabo sin tener en cuenta los derechos de las niñas y niños, principalmente su derecho a ser oído, y sin las garantías necesarias (entradas en los centros de madrugada, no permitirles coger sus pertenencias, esposarles o trasladarlos en condiciones de contención en los vuelos).

Es preocupante además que, en virtud de los Acuerdos firmados con otros países y de los procedimientos oficiales, España repatrie a los menores marroquíes no acompañados entregándolos a las autoridades de fronteras de Marruecos, no a los organismos de asistencia social, sin tener en cuenta que en diversas ocasiones han sido víctimas de repetidos abusos y detenciones por fuerzas de seguridad y autoridades de fronteras de Marruecos. Asimismo se enfrentan al riesgo de ser detenidos basándose en el Art. 50 del Acta Marroquí de Inmigración y Emigración, Ley nº 02-03, que castiga la “emigración irregular” de Marruecos con una multa y/o pena de cárcel de hasta seis meses.

Es también alarmante, de acuerdo con lo expuesto por el Comité, que, a pesar de la inclusión de garantías en el Reglamento de la LO 4/2000, España haya realizado repatriaciones, sin hacer una determinación de su interés superior ni verificar que el chico o la chica vaya a ser reintegrado con éxito en su familia o acogido por los organismos de asistencia social en sus países de origen, como han puesto de manifiesto dichas instituciones y sentencias judiciales, que consideraban que los expedientes de repatriación carecían de los elementos esenciales para garantizar sus derechos.

En relación con la no concesión a los MENAS del permiso de residencia provisional al que tenían derecho por ley, se recomendaba a España la adopción de las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la LO 4/2000, proporcionándole un permiso de residencia temporal, aun cuando esta Ley considera la residencia de una niña o niño tutelado por una Administración Pública como “regular a todos los efectos, con independencia de la oportuna tramitación de la autorización de residencia”. En la práctica hay un preocupante aumento de MENAS que, a causa de las disfunciones y la falta de eficacia de la actuación administrativa, no reciben la autorización de residencia a la que tienen derecho. Así, una vez cumplida la mayoría de edad, se encuentran en una situación irregular sin la documentación legal que legitime su estancia en España. En el Informe Anual 2007 del Defensor del Pueblo (2008) se pusieron de manifiesto varios incumplimientos relativos a esta cuestión, como la extrema lentitud en la tramitación de las autorizaciones por parte de las delegaciones de Gobierno en Melilla y en Madrid. Otro ejemplo es la práctica seguida por la entidad de protección melillense de retirar las tarjetas de residencia concedidas de los chicos y chicas cuando alcanzan la mayoría de edad, quedando de este modo totalmente indocumentados. Por otro lado, el Art. 35.4 de la LO 4/2000 establece que se ha de retrotraer la validez de la residencia al momento en el que la niña o el niño fue puesto a disposición de los servicios de protección. No se ha dado cumplimiento a dicho precepto en ninguna de las resoluciones que el Defensor del Pueblo ha podido conocer durante 2007.

CAMBIOS

Positivos y negativos experimentados desde el último Informe Nuevos sectores de preocupación

Se han dado algunos elementos que pueden facilitar la integración social de los MENAS, y en particular de niños y niñas solicitantes de protección internacional, como son:

- ▶ La disminución del número de repatriaciones efectuadas, si bien el número de expedientes de expulsión abiertos no varía, lo que mantiene la amenaza de expulsión y el miedo al sistema de protección.
- ▶ Los Defensorías del Pueblo y del Menor estatal y autonómicos han evidenciado en diversos informes las carencias del sistema de protección en la intervención con MENAS, lo que ha supuesto la incorporación de algunas mejoras en los procedimientos, sobre todo en la reducción de obstáculos para su regularización.
- ▶ La inclusión de las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) que reconocen derechos fundamentales de las personas migrantes, algunos de los cuales afectan a las niñas y niños en situación de irregularidad jurídica, como el de reunión y sindicación.
- ▶ En algunas Comunidades Autónomas (CCAA) (por ejemplo, Madrid) se ha observado la utilización de pruebas de edad complementarias a la radiografía de la muñeca, tales como el examen de caracteres sexuales y de dentición.
- ▶ Se ha hecho un esfuerzo por parte de las autoridades españolas por llevar a cabo un estudio rápido de las solicitudes de protección internacional de niños y niñas, evitando de esta forma que alcancen la mayoría de edad durante el procedimiento.
- ▶ El esfuerzo de la Cooperación Española en los contextos de origen.

Por otra parte, aparecen nuevas situaciones que pueden suponer un riesgo para el pleno ejercicio de los derechos de los MENAS:

- ▶ La aprobación de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en particular, su artículo 35 relativo a “Menores no acompañados”. Conforme a dicha redacción puede señalarse lo siguiente:
 - Los MENAS se encuentran insertos en la política general migratoria contra la prevención de la inmigración irregular, por lo que el fundamento del articulado se basa en aspectos que tienen en cuenta claramente su condición de extranjero en detrimento de su condición de menor de edad.
 - Se fomenta la política de acuerdos que limitan las buenas prácticas en el territorio nacional. La redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 35 resulta además confusa al hacer referencia en ambos casos a posibles acuerdos a establecer entre el Gobierno y los países de origen, así como entre las CCAA y aquellos, siendo el establecimiento de dichos acuerdos una competencia estatal conforme al art. 149.3 de la Constitución Española (CE).
 - Deja en manos del Ministerio Fiscal la determinación de la edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias de cada administración realizando el tipo de pruebas que consideren “necesarias”, concepto este último claramente indeterminado.
 - No queda clara la necesidad de priorizar en el caso de la repatriación al país de origen la reagrupación familiar frente a la puesta a disposición del menor de edad ante los servicios de protección.
 - Queda al arbitrio de la discrecionalidad de la Administración el otorgamiento al menor de edad de una autorización de residencia, en función de la agilidad o no de aquella en acreditar la imposibilidad del retorno con su familia o al país de origen. Tampoco se establece dimensión temporal para otorgar dicha autorización, lo que genera inseguridad jurídica y deja a los menores extranjeros sin la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales como menores

de edad en el territorio español. La autorización de residencia es además un elemento clave para su integración social.

- El apartado 9 deja al arbitrio del Reglamento la determinación de las condiciones necesarias a cumplir por los menores de edad con autorización de residencia, cuando alcancen la mayoría de edad, para renovar dicha autorización o acceder a una autorización de residencia y trabajo. Este supuesto resulta discriminatorio en la medida en la que sí se otorga de forma expresa la citada autorización de residencia y trabajo a los menores extranjeros dentro del procedimiento de reagrupación familiar. Además de lo anterior, para la renovación de la citada autorización se establece la toma en cuenta de los informes positivos que a estos efectos presenten de forma potestativa las entidades públicas competentes, lo que implica la emisión discrecional y arbitraria de los mismos.
 - Por último, el apartado 11 reconoce la posibilidad de que la Administración General del Estado y las CCAA establezcan convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores de edad, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los MENAS. Por el contrario, conforme a la Disposición Adicional Primera de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) se establece que las CCAA, en virtud de su competencia en materia de protección de menores, podrán habilitar a aquellas asociaciones o fundaciones en cuyos estatutos o reglas figure como fin la protección de menores y siempre que dispongan de los medios materiales y equipos multidisciplinarios necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas. Estas Instituciones colaboradoras podrán intervenir sólo en funciones de guarda y siempre sometidas a las directrices, inspecciones y control de la autoridad que las habilite. Por tanto, la administración se extralimita en sus funciones delegando la tutela ordinaria a entidades privadas, además de establecer una posibilidad inexistente con respecto a los demás menores de edad.
- Al incorporarse Rumania y Bulgaria a la Unión Europea (UE), los niños y niñas de dichas nacionalidades que se encontraban en situación de riesgo han dejado de ser considerados MENAS y, por tanto, quedan excluidos de los proyectos de intervención de los que antes se beneficiaban (por ejemplo, en aquellos proyectos de ONG subvencionados por el Ministerio actualmente denominado de Sanidad y Política Social -MSPS-). Por otra parte, el hecho de que las Administraciones Públicas (AAPP) de sus países de origen no siempre asuman sus obligaciones, dificulta su desarrollo, sobre todo en aquellos casos de renuncia de bebés. Su consideración como ciudadanos y ciudadanas europeas resultará ventajosa siempre y cuando se asegure su protección.
- En cuanto a los acuerdos bilaterales de readmisión firmados con Senegal, Marruecos y Rumanía, sus procedimientos carecen de las necesarias garantías y transparencia. Son ejemplos de ello lo siguiente: falta de directrices para determinar el interés superior de la infancia; no pronunciamiento sobre las garantías fundamentales, como el derecho a representación legal, el derecho a ser oído o el procedimiento de entrega de la niña o el niño en el país de origen; no mención de la necesidad de realizar un análisis previo de la situación del chico o la chica antes de ponerse en contacto con el país de origen; establecimiento de diferentes plazos para ponerse en contacto con las autoridades del país de origen (con Marruecos establece un mes, con Senegal diez días y con Rumania “el plazo más breve posible”), por lo que no se da tiempo suficiente para determinar formalmente su interés superior ni para valorar si podría ser solicitante de protección internacional y, con ello, adoptar la mejor decisión posible.
- Las autoridades competentes en protección de infancia se limitan a menudo a llevar a cabo una recopilación de datos sobre la niña o el niño sin indagar en las cuestiones de fondo (Human Rights Watch, 2007: 57) que motivaron la salida de su país de origen.

- Se ha observado una grave dificultad por parte de las autoridades españolas en aplicar la definición de “refugiado” a aquellas solicitudes basadas en persecución como consecuencia de haber sido víctima de trata (Asociación para la prevención, reinserción y atención de la mujer prostituida -APRAMP-, 2008: 67-71).

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

No existe un procedimiento uniforme para determinación del “interés superior” del niño o niña (Comité de los Derechos del Niño, 2005: 9-10 y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, 2008) que garantice una interpretación particularizada de dicho principio en cada caso. Cada Comunidad Autónoma (CA) tiene competencia para establecer y desarrollar su propio marco procedimental y su normativa, lo que en la práctica se traduce en un trato diferenciado en función de la parte del territorio en la que se encuentre la chica o el chico.

En cuanto a la determinación de la edad se encuentran los siguientes problemas. En primer lugar, se realizan con arreglo a diferentes métodos en las distintas Autonomías, incluso en la misma ciudad, además de resultar inadecuados. En particular, el principal examen utilizado (Estudio de Greulich y Pyle) comporta una comparación entre la medida del hueso de la muñeca del niño o niña con las medidas masculinas estándares desfasadas y de raza caucásica, sin tomar en cuenta la edad, las costumbres nutricionales y otros factores relevantes que, de hecho, influyen en la evolución física y psicológica de cada individuo, como consideraciones de tipo étnico/cultural, psicológico y ambiental (Save the Children, ACNUR, 2004: 17). Generalmente estos exámenes no conceden a la chica o el chico el beneficio de la duda. El Ministerio Fiscal, que de acuerdo con la Ley es quien debe determinar la edad, no siempre tiene conocimiento de la práctica o los resultados de la misma. Además la interpretación que de las pruebas debe hacer dicho Ministerio es, en ocasiones, dispar. Por todo ello es también preocupante el hecho de que en ocasiones no se considera válida la documentación identificativa que acredita que sean menores de edad y priman los resultados de dichas pruebas de edad.

Para corregir esta indeterminación, el Fiscal General del Estado impulsó la Consulta 1/2009, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, de 10 de noviembre de 2009. Pese a ello, el Gobierno ha reconocido recientemente su disposición a instar al Fiscal General del Estado a que dicte nuevas instrucciones en donde consten criterios homogéneos y únicos para determinación de la edad para todas las fiscalías. Por su parte, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) ha presentado en el mes de febrero una moción relacionada con dicha cuestión, en la que recoge a su parecer tanto la existencia porcentualmente escandalosa de supuestos falsos menores acogidos y tutelados de carácter autonómico y foral, como la de actuaciones igualmente ilegales de signo diametralmente contrario. En particular, insta al Gobierno a dar traslado al Fiscal General del Estado, a través del Ministerio de Justicia, de la necesidad de generalizar, en colaboración con las CCAA, la adopción de protocolos de actuación en relación con los MENAS con el fin de homogeneizar la aplicación del artículo 35 de la LO, y en concreto, la determinación fehaciente de la edad de dichos menores. Para esta última cuestión propone el establecimiento, en colaboración con las CCAA, de un protocolo uniforme para la práctica de las pruebas de determinación de edad de los menores en los Institutos de Medicina Legal.

Durante todo este proceso no deben permanecer en dependencias policiales más que las horas precisas para proceder a su elemental identificación y dejar constancia de su llegada y de la fecha de ésta. Sin embargo, no están establecidos plazos máximos. Cualquier permanencia superior a las 72 horas en dependencias policiales o bajo control de la Policía constituiría una detención ilegal conforme al art. 17 de la Constitución Española (CE) y el art. 37. b) de la Convención.

Igualmente existen diferencias en la declaración de desamparo y la asunción de la tutela por parte de cada CA, utilizándose diferentes figuras administrativas que no garantizan una adecuada protección de los MENAS.

En cuanto a su regularización, la práctica más extendida es esperar a que transcurran los 9 meses que establece el Reglamento de la Ley de Extranjería para otorgar la autorización de residencia (Art. 92.5) para iniciar los trámites, lo que deja a muchos chicos y chicas en situación irregular una vez cumplida la mayoría e impide un adecuado trabajo educativo e integrador durante su estancia en los servicios de protección.

Como ya ha señalado el Defensor del Pueblo (2005), el hecho de que los MENAS se hallen bajo tutela del Estado no puede ser una razón para no tener acceso a una asistencia jurídica independiente de los servicios de protección. Ello puede dificultar el conocimiento por parte de la infancia de los derechos que le amparan en España, así como la efectiva defensa de los mismos en aquellos casos en los que se produce un conflicto de intereses con la administración que aboga por la reagrupación familiar en el país de origen, como así ha sido reconocido por diversas sentencias judiciales. La asistencia jurídica independiente es necesaria para garantizar el interés superior de la infancia en todo proceso de toma de decisiones, y en particular, durante procedimientos administrativos de especial relevancia. Se debe garantizar, además, en función de la edad, la participación de estas chicas y chicos en las decisiones que se tomen sobre su futuro.

Uno de los derechos sobre los que los niños y niñas detectados en territorio español deben ser informados es sobre el derecho a pedir protección internacional. Muchos proceden de países en conflicto, habiendo sido algunos de ellos niños y niñas soldado. La falta de conocimientos sobre la figura del asilo entre el personal que trabaja diariamente con MENAS, unido al desconocimiento de los propios chicos y chicas sobre esta institución y sobre los derechos que les amparan en general, dificulta la correcta identificación de niñas y niños necesitados de protección internacional, lo que explicaría en gran medida el bajo número de solicitudes de asilo de chicos y chicas en España y los obstáculos existentes para el acceso al mismo (International Committee of the Red Cross -ICRC-, International Rescue Committee -IRC-, Save the Children United Kingdom -SCUK-, United Nations Children's Fund -UNICEF-, United Nations High Commissioner for Refugees -UNHCR-, World Vision International -WVI-, 2004: 18).

El convencimiento de algunas autoridades en relación a la suficiente protección ofrecida por la legislación de extranjería en España para los MENAS (tal y como se establece en el "III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en España", de enero 2008, apartado V. D, p. 104) para argumentar la no aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 en los casos de menores potenciales refugiados, supone en la práctica un obstáculo para el acceso a la protección internacional.

La falta de observancia de especiales salvaguardas en el procedimiento de asilo en los casos de niñas y niños solicitantes, tales como la necesidad de llevar a cabo entrevistas de forma adecuada a su minoría de edad, prestando especial atención a su vulnerabilidad, por personal formado al efecto, o de que el estudio de casos se lleve a cabo por personal con conocimientos sobre sus necesidades especiales, supone un obstáculo para la adecuada consideración de su protección.

Las dificultades por las que pasan los MENAS en los servicios de protección se agravan al cumplir la mayoría de edad. No hay programas consolidados de transición a la vida adulta, encontrándose en situación de extrema vulnerabilidad al finalizar la protección.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Las niñas y niños extranjeros no acompañados de sus familias necesitan que todas las personas les ayuden para que se integren”.

- ▶ Garantizar que, como primera medida una vez identificados como MENAS, se hace un análisis individual de las circunstancias particulares de cada chico o chica, haciendo una correcta determinación de su interés superior, para poder tomar las medidas adecuadas de acuerdo con su situación.
- ▶ Garantizar una adecuada coordinación territorial (Administración estatal, autonómica y local) y sectorial (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fiscalía, servicios de protección, inmigración, seguridad, sanidad y educación).
- ▶ Establecer criterios y procedimientos comunes, transparentes y públicos en los servicios de protección para evitar la arbitrariedad, retrasos en los trámites y el trato desigual, con indicación de plazos máximos y de procedimientos específicos en la tramitación de documentación, y en la regularización en general.
- ▶ Los documentos que desarrollen los acuerdos bilaterales de readmisión deberían incorporar todas las medidas y garantías necesarias, así como los procedimientos que permitan llevar a cabo un seguimiento independiente de los mismos y la publicación de informes periódicos.
- ▶ Asegurar procesos de toma de decisiones participativos, transparentes y consensuados, facilitando espacios de expresión y diálogo, y garantizando que la opinión del niño o niña sea tenida en cuenta en todo momento.
- ▶ Establecer protocolos de información comprensibles para el momento de la detección dirigidos a los MENAS sobre sus derechos en el territorio nacional. Así, la propia Policía debería comunicar al Colegio de Abogados del lugar de entrada al territorio nacional la realización de la entrevista oportuna a las chicas y chicos para su identificación inicial.
- ▶ Desarrollo de una práctica común a nivel nacional para la determinación de la edad, que tome en consideración además de las cuestiones actuales, los factores raciales, culturales, patológicos específicos, nutricionales, higiénico-sanitarios, factores de actividad física y el grado de madurez del menor de edad.
- ▶ Asegurar el derecho a una asistencia letrada independiente de los servicios de protección a la infancia, tal y como establecen las sentencias del TC.

- ▶ Posibilitar que los niños y niñas con necesidades especiales reciban cuidados acordes con sus características individuales, favoreciendo una red de recursos que responda a estas necesidades (discapacidades, drogodependencias, dificultades con el idioma, etc.).
- ▶ Elaboración de un protocolo de repatriación a efectos de reagrupación familiar, con el objetivo de unificar las prácticas en todo el territorio nacional de manera que se observen las garantías mínimas previstas en la legislación nacional e internacional, especialmente:
 - Que cualquier decisión se tome a la luz del interés superior de la infancia (análisis individual de cada caso y de la situación socio-familiar en el país de origen).
 - Que se tenga en cuenta la opinión de la niña o el niño y la de su familia.
 - Que se garantice el derecho a la tutela judicial efectiva mediante la asistencia letrada independiente en todo momento.
 - Que se garanticen todos sus derechos en la ejecución de la repatriación.
- ▶ Establecimiento de medidas concretas para garantizar el derecho a la protección internacional de los MENAS:
 - Adopción de directrices comunes a nivel nacional para la protección uniforme de todos los menores extranjeros que se encuentran en España mediante la correcta determinación del interés superior del menor de edad (ACNUR, 2008).
 - Realización de las entrevistas de asilo a los menores de edad por personal especializado de acuerdo con las recomendaciones del ACNUR (Consejo de la UE, 2005), junto con el estudio y preparación de la resolución de la autoridad decisoria de las solicitudes por personal con conocimientos sobre sus necesidades especiales de protección (Consejo de la UE, 2005).
 - En las solicitudes de asilo basadas en motivos de trata, aplicación por parte de las autoridades españolas de los principales instrumentos internacionales adoptados (United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR-, 2006).
 - Formación básica en materia de extranjería y asilo dirigida al personal que trabaja diariamente con MENAS.
- ▶ Firma y ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- ▶ Crear o mejorar los procedimientos que garanticen la atención sanitaria de los casos de enfermedades tropicales y sus peculiaridades.
- ▶ Recopilar los datos de MENAS (incluidos los solicitantes de protección internacional) de manera sistemática que permita conocer su situación y poner en marcha el registro de MENAS previsto en la legislación.



A tomar nota...

Las niñas, niños y adolescentes consideran que los menores extranjeros deben ser acogidos tanto en colegios como en los barrios y municipios en igualdad de trato, detectándose una mayor preocupación por aquellos menores no acompañados de sus familias.

Violencia

Especial referencia a los artículos 34, 35 y 36

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

- ▶ Con respecto a la revisión del artículo (art.) 154 del Código Civil (CC), que afirmaba que los padres “podrán corregir razonable y moderadamente a los hijos”, ésta se ha realizado a través de la Disposición Final Primera incluida en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional.
- ▶ En cuanto al impulso de campañas de sensibilización y la promoción de formas alternativas de disciplina familiar, fomentando un cambio de actitudes, se constatan avances en lo que a la concienciación social se refiere, si bien es cierto, tal y como señala el III y IV Informe sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en España, que los castigos corporales no han sido del todo desterrados en los hogares como forma de disciplina familiar entre las medidas que los padres y madres consideran que pueden llegar a utilizar siempre que sea con moderación. En cualquier caso, destaca la Campaña “Corregir no es pegar”, así como la puesta en funcionamiento de “escuelas de padres y madres”.
- ▶ Sobre la realización de estudios sobre la violencia ejercida en diferentes entornos y la puesta en práctica del sistema estadístico creado para tener constancia de los casos y evaluar el alcance y propuestas de esas prácticas, en 2006 se concluyó un estudio “Mantenimiento, actualización y explotación del Registro Único de Maltrato Infantil (RUMI) en España”. En paralelo, se configuró una herramienta informática para sustentar las bases de datos sobre los registros de casos de maltrato infantil de las Comunidades Autónomas (CCAA), pretendiendo así contar con datos básicos a nivel nacional que pudieran ser recogidos en el Boletín de Medidas de Protección a la Infancia.
- ▶ En torno a la práctica de la mutilación genital femenina, no hay evidencia de la incidencia de esta práctica en la población residente en España.
- ▶ Por último, en lo relativo a la explotación sexual, y en particular, a la puesta en marcha del Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y Adolescencia, durante el periodo que abarca el presente Informe se han puesto en práctica el primer y segundo Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y Adolescencia.

CAMBIOS

*Positivos y negativos experimentados desde el último Informe
Nuevos sectores de preocupación*

Se consideran cambios positivos los siguientes:

- ▶ La incorporación en el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009 de diversos objetivos estratégicos y medidas para cada uno de ellos referidos específicamente a la violencia ejercida hacia la infancia. En particular, deben citarse: Objetivo Estratégico 3: “Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y promoción del desarrollo personal y potenciales capacidades de los niños y niñas, y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar”; Objetivo Estratégico 4: “Fomentar la sensibilización social sobre los derechos, necesidades e intereses de la infancia y la adolescencia movilizándolo a todos los agentes implicados en los diferentes escenarios de socialización y redes sociales comunitarias”; Objetivo Estratégico 5: “Impulsar los derechos y protección de la infancia en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías”; Objetivo Estratégico 6: “Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección o discapacidad y/o situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y mejores prácticas susceptibles de evaluación”.
- ▶ En el ámbito legislativo, han sido aprobadas las siguientes leyes:
 - Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. Se refiere a los niños y niñas en las medidas cautelares, evitando las confrontaciones con el agresor y la protección que deben recibir en caso de vivirla.
 - Ley Orgánica (LO) 11/2003 de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
 - LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Incorpora medidas de interés, como la formación en igualdad a hombres y mujeres dentro en el sistema educativo, y la suspensión de la patria potestad en casos de violencia de género como medida de protección.
 - LO 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/2995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP) que introduce algunas modificaciones con respecto a los delitos de explotación sexual comercial de niñas y niños, agravando las penas y tipificando como delito la posesión de pornografía infantil.
- ▶ La aprobación del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad Escolar, puesto en marcha por la Instrucción 3/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior que se aprobó mediante Instrucción 11/2007, “El protocolo de actuación policial con menores”, estableciendo criterios homogéneos de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- ▶ Con respecto a los niños y niñas fallecidos debido a delitos u otras formas de violencia, la prevalencia disminuye de 2005 a 2006, siendo los menores de 13 años los más afectados. En los casos de homicidio doloso, la evolución ha sido más regular, siendo los adolescentes de 16 y 17 años los más afectados. Estas cifras suponen un porcentaje muy pequeño del número total de víctimas por dicho delito. Igualmente se observa un descenso en el número de víctimas mortales de violencia de género en el ámbito familiar del año 2005 a 2006, siendo los niños y niñas de entre 0 y 13 años el grupo más castigado.
- ▶ Presentación ante el Comité de los Derechos del Niño del Informe inicial de España sobre la aplicación del Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC/OPSC/ESP/1).

- ▶ A los Planes Nacionales de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y la Adolescencia, ya citados, se ha sumado el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual 2009-2012.
- ▶ Respecto a la protección de los niños y niñas frente al maltrato, abandono, explotación laboral y sexual, incluidas pedofilia, pornografía, trata y secuestros, y violencia, debe destacarse la labor efectuada por los Grupos Especiales del Cuerpo Nacional de Policía (Grupos de Menores de Policía Judicial -GRUMEs-), de la Guardia Civil (Equipos Mujer Menor -EMUMEs-) y de otros Grupos, destacando la Brigada de Delitos Tecnológicos.
- ▶ El Observatorio de Infancia, a través del Grupo de Trabajo sobre Maltrato Infantil, está avanzando en la propuesta para la unificación de criterios acerca del concepto y la intervención sobre el maltrato infantil y el modelo de hojas de notificación de casos. En este sentido, se ha elaborado un Módulo de Maltrato infantil, que se ha incorporado al Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, aprobando en 2007 un Módulo de Referencia para el desarrollo de un Protocolo de Actuación en casos de Maltrato Infantil, con el que se pretende asegurar la debida coordinación interinstitucional una vez detectados y notificados casos de maltrato, constituyéndose como herramienta complementaria a los protocolos sectoriales de cada ámbito profesional.

Por el contrario, se consideran aspectos negativos los que a continuación se señalan:

- ▶ Los niños, niñas y adolescentes siguen expuestos a altos índices de violencia en tres vertientes distintas: como testigos, como víctimas o como chicas y chicos que recurren a la violencia. Además, está presente en todas las CCAA, con frecuencia en los casos de maltrato se acumulan diferentes factores de riesgo y es asimismo habitual que el mismo niño o niña padezca distintos tipos de maltrato.
- ▶ La Secretaría de Estado y Seguridad del Ministerio de Interior (Instituto de Infancia y Mundo Urbano -CIIMU-, 2007:106-107) revela que el número de niños y niñas víctimas de los delitos “contra la libertad e indemnidad sexual” ha aumentado en la mayoría de las tipologías, contabilizándose en el año 2006 un total de 3.651 víctimas. El número de casos de corrupción de menores de edad se ha doblado y el de pornografía se ha triplicado. Por otro lado, los abusos sexuales, aunque no han aumentado, siguen siendo el delito más habitual, con 1.199 víctimas en 2006, habiendo aumentado considerablemente el número de abusos sexuales con penetración. En lo que respecta al sexo de las víctimas, las niñas siguen siendo con mucha diferencia las principales afectadas.
- ▶ Según un estudio elaborado por el CIIMU (2007:104-105) en base a los datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Interior, los delitos más frecuentes dentro del ámbito de la violencia doméstica son los malos tratos, tanto esporádicos como habituales, con una prevalencia de 6.444 casos. Los malos tratos en el ámbito familiar afectan mucho más al conjunto de niños y niñas menores de 13 años. Sin embargo, atendiendo al criterio del sexo, se constata nuevamente que son las niñas de entre 16 y 17 años las que sufren en mayor medida delitos de malos tratos en el ámbito familiar y delitos de abuso sexual, confirmando así la existencia de violencia de género dirigida a niñas a medida que asciende la edad.
- ▶ Por su parte, las cifras manejadas por el Teléfono del Menor de la Fundación ANAR (2007 y 2008) muestran que, del total de llamadas de Orientación Especial atendidas donde hay niños y niñas víctimas de violencia, 1 de cada 3 hacen referencia a una situación de violencia

de diversa índole ejercida a una chica o chico en España. De ellas, el 9,35% corresponde a niños y niñas que presentan graves trastornos de conducta. Del mismo modo, del total de llamadas de Orientación Especial atendidas, el 27,99% se refiere a casos en los que el agresor es otra niña o niño.

- ▶ Con independencia de los datos que se acaban de apuntar, no existe conocimiento riguroso de la dimensión del problema, ya que no están sistematizados ni unificados los datos disponibles sobre las víctimas y sobre las diferentes formas de violencia que se ejerce. Esta debilidad en los datos plantea serias dificultades a la hora de analizar la coherencia de la legislación, las políticas públicas, los recursos y los programas.
- ▶ Falta de concienciación en la ciudadanía para la denuncia del maltrato infantil y desconocimiento, en su caso, de los cauces adecuados para hacerlo. A ello se añade el desconocimiento general por parte de la infancia y adolescencia de sus derechos y de cómo hacerlos valer, encontrándose además numerosas dificultades para acceder a los recursos donde pueden recibir ayuda.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

- ▶ Tal y como se ha indicado previamente, no existen estudios sistemáticos, ni bases de datos o registros unificados, que den una visión objetiva y global de la magnitud del problema del maltrato infantil a nivel nacional. Existen diferentes fuentes oficiales que ofrecen datos de interés sobre niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, como los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior; los que elaboran las Fiscalías de Menores; los registros de los sistemas de protección de las CCAA; otros Informes de instituciones relevantes, como el del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) sobre víctimas de violencia de género, y los datos desprendidos de actuaciones desarrolladas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. No obstante, los registros no son sistemáticos a la hora de describir todas las formas de violencia, haciendo referencia a categorías, fuentes de verificación y grupos de población distintos. De este modo, no resulta posible establecer estudios comparativos.
- ▶ La debilidad que se acaba de apuntar con respecto a la existencia de indicadores generales de maltrato limita además la posibilidad de profundizar en el estudio de fenómenos encubiertos, como la explotación sexual o la trata de niños y niñas con fines de explotación sexual, laboral o para mendicidad. De la misma manera, en relación a las víctimas de las imágenes de abuso sexual infantil que circulan por Internet, no hay suficientes informes de las víctimas de estos delitos y falta fortalecer estrategias para su identificación y adecuada asistencia. Por otro lado, los niños y niñas, hijos de mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar, quedan relegados a un segundo plano en cuanto a su atención y participación en los procesos judiciales.
- ▶ La información disponible no se ha recopilado desde la perspectiva de las víctimas y se constata una disparidad entre los criterios utilizados para recopilar los datos en el ámbito social y los datos en el ámbito jurídico.
- ▶ La ausencia de datos sobre violencia ejercida contra niñas, niños y adolescentes con algún

tipo de discapacidad.

- ▶ A pesar de los esfuerzos ya señalados realizados a nivel nacional por el Observatorio de la Infancia, sigue sin existir la debida coordinación por parte de los diferentes ámbitos implicados. Así, en el caso de la Administración Central, dada la transferencia en la gestión y toma de decisiones sobre diferentes cuestiones a las CCAA tal y como establece la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del CC y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), no existen suficientes mecanismos de control y rendición de cuentas desde las CCAA hacia la Administración Central. En el caso de las CCAA, se constatan notables diferencias y debilidades: los presupuestos manejados dependen de las prioridades de cada Gobierno autonómico; de la misma manera, cada Autonomía desarrolla sus propias herramientas y protocolos de actuación, lo que no garantiza la igualdad de trato.
- ▶ Son escasos los recursos especializados para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de las diferentes formas de violencia: maltrato infantil, explotación sexual, trata, hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia de género, etc.
- ▶ Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como los autonómicos y locales, tienen conocimiento directo de los delitos que se cometen y, por lo tanto, suponen una fuente de información relevante. Su potestad para acceder a lugares y situaciones de distinta índole les permite conocer e investigar aspectos encubiertos de la realidad. Sin embargo, en ocasiones se percibe una actitud de persecución del delito o del delincuente muy por encima de la puesta en marcha de medidas de protección y derivación para la reparación de la víctima del delito. Esto queda de manifiesto en casos donde el niño o la niña es víctima y, al tiempo, se encuentra involucrado en el mismo (niños y niñas obligados a mendigar, a robar o a prostituirse). Esta realidad se acentúa en el caso de los Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS).
- ▶ La sociedad en su conjunto sigue necesitando de un mayor trabajo de sensibilización ante la realidad del maltrato infantil.
- ▶ La edad mínima para el consentimiento de relaciones sexuales sigue siendo la más baja de toda Europa.
- ▶ El Plan Integral Contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual no incorpora nada más que la trata con fines sexuales, no incluye a los niños varones y tampoco especifica las medidas para las víctimas.

RECOMENDACIONES

- ▶ Dado que según los datos disponibles las niñas son las más afectadas por las distintas manifestaciones de violencia, se hace necesario abordar cualquier medida a adoptar desde un enfoque de género.
- ▶ Aprobación de una ley integral de violencia contra infancia, tal y como existe para las víctimas de violencia de género o de violencia doméstica, que garantice la reparación de sus derechos y el establecimiento de estándares mínimos de atención entre las distintas CCAA.

- ▶ Elevación de la edad mínima de consentimiento para mantener relaciones sexuales.
- ▶ Adjudicación de presupuesto para que los planes referidos anteriormente sean viables.
- ▶ Aumento de los recursos destinados a programas de protección a la infancia víctima de violencia o en riesgo de estarlo, en especial de aquellos dirigidos a la atención de sus necesidades de recuperación. Dicho aumento en la dotación presupuestaria deberá ir precedido de la oportuna sensibilización del ámbito político con respecto a la necesidad de garantizar unos estándares y recursos mínimos para la prevención, protección y atención integral.
- ▶ El aumento general de recursos mencionado deberá sustentar la creación en cada provincia de un centro de referencia público y especializado en violencia para la atención integral (sanitaria, psicológica, social y jurídica) tanto de los niños, niñas y adolescentes víctimas como de los agresores. El servicio deberá ser fácilmente accesible para los usuarios y estar disponible para la atención de urgencias.
- ▶ Articulación de un sistema unificado de información sobre la violencia contra la infancia en España.
- ▶ Realizar un estudio sobre la incidencia de la violencia en la infancia con algún tipo de discapacidad.
- ▶ Mejora de la coordinación interinstitucional para dar una respuesta efectiva de prevención, identificación y atención a la violencia que viven niños y niñas. En este sentido, debe reforzarse la labor del Observatorio de la Infancia como foro permanente de trabajo en este ámbito y desarrollarse protocolos de coordinación interinstitucional a nivel local, autonómico y nacional.
- ▶ Formación:
 - General sobre prevención y atención de la violencia contra la infancia de aquellos profesionales directamente vinculados, asegurando la incorporación de la citada cuestión en los contenidos académicos de los estudios universitarios relacionados. Dicha formación profesional deberá reforzarse con la estimulación del trabajo en red y el intercambio multidisciplinar.
 - Promoción de las escuelas de padres y madres para la prevención de la violencia y la resolución de conflictos en todos los centros educativos del país.
 - Abordaje de la prevención de la violencia de forma transversal en la Educación Primaria y Secundaria, dotando para ello a los centros de los adecuados recursos materiales y humanos.
- ▶ Impulso de una campaña de divulgación sobre derechos y deberes dirigida a niñas, niños y adolescentes utilizando tecnologías de la información y comunicación (TIC) y en alianza con los medios de comunicación.



Con lentes de género

Las chicas y los chicos tienen una percepción muy diferente en cuanto a magnitud, tipología de violencia de la que son víctimas y el espacio predominante en donde se produce cada tipo de violencia.

IV. Salud básica y bienestar

Salud básica y bienestar

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

Al respecto, las citadas recomendaciones del Comité de 2002 se centraban en las siguientes cuestiones:

- ▶ El elevado número de niños y niñas con problemas de adicción: en relación con el consumo de drogas se han llevado a cabo campañas de prevención y acuerdos interinstitucionales para el fomento de la Educación para la Salud. Sin embargo, el informe del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2007) informa del elevado índice de prevalencia en España del consumo de cocaína y cannabis en chicas y chicos.
- ▶ El incremento del embarazo adolescente y las enfermedades de transmisión sexual: respecto a la reducción del embarazo no deseado, el número de embarazos ha sufrido un fuerte incremento, así como el número de interrupciones voluntarias. Diversos estudios indican un incremento de la precocidad en el inicio de las relaciones sexuales. Por otro lado, la prevalencia de niños y niñas con VIH/SIDA ha decrecido en los últimos años.
- ▶ La necesidad de crear servicios de Salud Mental Infanto-Juvenil: en lo relativo a la mejora en la atención a los problemas de salud mental en población infanto-juvenil, destaca el anuncio de la creación de la especialidad médica de Psiquiatría Infanto-Juvenil para la convocatoria de Médicos Internos Residentes (MIR) 2011-2012. Sin embargo, la atención dispensada a esta población, en claro aumento, dista de ser la más adecuada.
- ▶ La práctica de la mutilación genital femenina en población subsahariana residente en España: para su erradicación, y a pesar de señalar su prácticamente nula incidencia el último Informe del Estado sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en los últimos años se ha impulsado la aprobación de las dos siguientes leyes para su mejor persecución: Ley Orgánica (LO) 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (que tipifica el delito de mutilación genital o ablación) y la LO 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (para perseguir extra-territorialmente la práctica de la mutilación genital femenina.)

CAMBIOS

Positivos y negativos experimentados desde el último Informe

Nuevos sectores de preocupación

- ▶ Varios de los aspectos citados en el apartado anterior se recogen en el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009 y han justificado parte de las medidas y actuaciones adoptadas por el Estado Español en los últimos años con diferente impacto y resultado. A pesar de este impacto desigual de las acciones emprendidas, el marco de coordinación que aporta el PENIA se considera en sí mismo un avance en el ámbito de las políticas de salud y promoción del bienestar.
- ▶ Sobre la mejora de las condiciones de vida de las niñas y niños con discapacidad, se han aprobado distintas disposiciones normativas y planes, entre los que cabe citar: LO 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; el Primer Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012; y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia. Junto a dichas aprobaciones se han impulsado otras medidas positivas, como el hecho de que el Sistema Público de Seguridad Social otorgue una asignación económica a las familias que tienen hijos con discapacidad o la mejora de la atención educativa a este colectivo.
- ▶ Sin embargo, pese a todas estas iniciativas de carácter estatal, las diferencias interautonómicas son notables.
- ▶ Como nuevo sector de preocupación, ha de señalarse que se evidencia un notable incremento de los trastornos de naturaleza psicológica y psíquica en la población infanto-juvenil, especialmente de los Trastornos de la Conducta. Dentro de éstos cabe destacar el elevado número de casos de Déficit de Atención con/sin Hiperactividad diagnosticados, con mayor incidencia en varones, así como la intervención farmacológica que se sigue en dichos casos.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

- En primer lugar debe hacerse referencia a las dificultades para la integración de datos y la comparación de los mismos en distintos períodos. La dispersión de datos, fuentes de información e indicadores dificultan el análisis del impacto de las medidas adoptadas. Este hecho queda refrendado por el propio III y IV Informe sobre la aplicación de la CDN elaborado por el Gobierno, en el que refiere que no existen datos estadísticos sistematizados sobre servicios de salud específicos para adolescentes.

A continuación pasan a señalarse a modo de ejemplo algunas de las dificultades encontradas para la obtención de la información relativa a algunos de los indicadores de referencia que para el seguimiento del PENIA 2006-2009 se establecían en relación al Objetivo Estratégico 9 sobre salud y bienestar infanto-juveniles:

- Número de menores con discapacidad, por edad y sexo: en 1999, 162.330 menores de 19 años presentaban alguna discapacidad en España, correspondiendo un 80% a hombres y una tasa de prevalencia del 7,6% (Espinosa, Sánchez y Ruiz, 2007). Estudios posteriores tan sólo recogen datos a partir de los 6 años y no presentan datos segmentados al respecto (Instituto Nacional de Estadística-INE-, 2008), indicando tan sólo que la tasa de discapacidad general ha descendido un 0,5% respecto a 1999 (Aleman, García y Camarero, 2008). Los datos de menores de 5 años no resultan comparables con los de 6 y más años, dado que los criterios son diferenciales. Sin embargo, los datos de 2008 indican un incremento del 0,2% en este rango de población (0-5) sobre el total de personas con discapacidad.
- Índice de masa corporal por sexo y grupos de edad: en 2006, 2 de cada 10 niños y niñas de entre 2 y 17 años presenta sobrepeso y 1 de cada 10 obesidad. La prevalencia de la obesidad y el sobrepeso para la población de entre 2 y 24 años en 2008 se estima en el 26,3% (13,9% para la obesidad y 12,4% para el sobrepeso) (Aranceta, 2008), con un índice de prevalencia superior de sobrepeso más obesidad del 33,5% en población de 6 a 9 años (García, 2007). En este sentido, se estima que España sigue la misma evolución que países con problemas históricos de obesidad y sobrepeso. Los datos respecto a los Trastornos de la Conducta Alimentaria son aún confusos y contradictorios (López y otros, 2008: 30).
- Consumo de alcohol por sexo y grupos de edad: la Encuesta Nacional de Salud no incluye a la población menor de 15 años en el cuestionario (Álvarez y otros, 2008). La comparativa de datos de 1998 y 2004, según otras fuentes, indica que el porcentaje de población comprendida entre 15 y 19 años que afirma beber actualmente se sitúa en torno al 50% en ambos periodos, por lo que resulta estable, con un ligero descenso en el porcentaje de varones y un incremento en el de mujeres (Espinosa, Sánchez y Ruiz, 2007). En líneas generales, se ha producido un descenso en el consumo de alcohol y drogas ilegales (López y otros, 2008: 30).
- Consumo de tabaco por sexo y grupos de edad: la Encuesta Nacional de Salud no incluye a la población menor de 15 años en el cuestionario. Según otros informes de 2006, la edad de inicio de consumo de tabaco se sitúa entre los 11 y 15 años (Álvarez y otros, 2008). Por otra parte, una comparativa entre los años 1995 y 2001 refiere que se ha producido un descenso significativo del consumo de tabaco en la población entre 15 y 19 años (40% en 1995 y 24,1% en 2001), con un decremento significativo tanto en varones como en mujeres, especialmente entre los primeros (Espinosa, Sánchez y Ruiz, 2007).

- Consumo de fármacos por sexo y grupos de edad: los datos al respecto entre las Encuestas de Salud del INE en los periodos 2003 y 2006 no pueden ser comparados, dado que presentan los ítems de forma distinta.

Por otra parte, resulta compleja la comparación de datos con otros países, dados los diferentes modelos asistenciales, sistemas de salud y ordenación de los recursos sanitarios.

- La transferencia de las competencias en materia de Sanidad e Infancia a las Comunidades Autónomas (CCAA) por parte del Estado supone una merma del derecho a la equidad, dado que cada una de las Comunidades tiende a diseñar sus propios sistemas de Salud y atención a la Infancia, con diferentes recursos y criterios.



Sacando los colores...

De acuerdo a la valoración de chicas y chicos, los hospitales y centros de salud son las infraestructuras mejor adaptadas para personas con discapacidad, seguidas de lejos por los colegios, las instalaciones deportivas y los parques. Los espacios peor valorados son las calles. Sin embargo, se han presentado diferencias en la valoración de infraestructuras y espacios en función de los municipios de procedencia de chicas y chicos.

RECOMENDACIONES

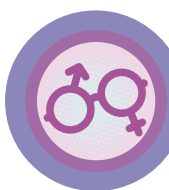


En voz alta...

“Lo más saludable es hacer deporte, comer bien, jugar, hacer amistades, tener cariño y disfrutar de la vida”.

- Reforma del sistema sanitario infantil y juvenil, especialmente en lo que se refiere a mayor dotación de especialistas en Pediatría, y reconocimiento y desarrollo de la especialidad de Psiquiatría Infantil y Juvenil.
- Desarrollo de protocolos de atención primaria y fomento del trabajo en red de los ámbitos sanitarios, educativos (formales y no formales) y familiares en la prevención y detección temprana del trastorno de la conducta y problemas de salud mental en población infanto-juvenil.
- Mejora e incremento de la formación específica y continua del personal sanitario en temas relativos a infancia y adolescencia, no sólo desde el punto de vista médico, sino también evolutivo, psicológico y social, de manera que se contemplen ambas etapas desde una perspectiva integradora bio-psico-social.
- Mejora de la coordinación interautonómica en lo relativo a la detección de situaciones de maltrato a la infancia y adolescencia, protocolos de notificación y actuación, y comunicación entre las estructuras vinculadas a la atención y protección de la infancia y adolescencia.

- ▶ Necesidad de prestar mayor atención a los problemas de salud infantil relacionados con causas sociales, como pueden ser los problemas de salud mental, el incremento de la Diabetes tipo II, abandono y actitudes de maltrato hacia los niños y niñas, el fracaso escolar y los trastornos de la alimentación.
- ▶ Promoción de la coordinación y el trabajo en red tanto entre los organismos públicos -muy especialmente entre la Administración Central y las CCAA- y entre éstos y la sociedad civil articulada a través del tercer sector de acción social.
- ▶ Elaboración por parte de las autoridades públicas de informes periódicos, preferentemente anuales, en los que se haga un seguimiento de unos indicadores mínimos comunes a todo el Estado con una mayor segmentación de las muestras que las existentes y que incluyan como rango de edad aplicable el tramo de 0 a 18 años. Publicación y difusión posterior de las conclusiones y recomendaciones que se desprendan de cada uno de ellos.
- ▶ Diseño de guías de intervención con mínimos comunes compartidos entre todas las CCAA en lo referido a las actuaciones en los centros de acogida de niñas y niños con problemas de conducta, prestando especial atención a la obtención y difusión de resultados y altas de las intervenciones terapéuticas.
- ▶ Impulso de la coordinación entre los servicios de atención primaria y los agentes educativos para el fomento de la Educación para la Salud, prestando especial atención al desarrollo de la educación afectivo-sexual teniendo en cuenta su influencia como factor preventivo de la violencia de género.
- ▶ Realización de un seguimiento real de la discapacidad según contempla el PENIA 2006-2009, apoyándose para ello en la creación en el ámbito estatal de un grupo de trabajo específico sobre Infancia y Discapacidad en el seno del Observatorio de la Infancia adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social (MSPS).



A tomar nota...

Aunque casi la mitad de los consultados/as asegura tener bastante información sobre cuestiones relacionadas con la salud, expresan que les gustaría tener más información sobre sexualidad, una alimentación saludable, las drogas y la prevención de enfermedades.

Pobreza y exclusión social

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

La pobreza infantil es un problema de fundamental importancia en España. Según las estadísticas nacionales uno de cada cuatro niños y niñas (un 24%) se encuentra viviendo en un hogar cuyas rentas están debajo del nivel considerado de “riesgo de pobreza” (establecido en el 60% de la renta mediana). Este dato sitúa a nuestro país en el cuarto puesto de la Unión Europea (UE) con mayor tasa de pobreza infantil, junto con Italia y Portugal (Ayala Cañón, L. y otros, 2006: 8).

Desde 2002, y a pesar de las recomendaciones del Comité de ese año en el sentido de que el Estado español debería definir “claramente sus prioridades con respecto a los derechos del niño a fin de garantizar que se asignen medios hasta el máximo de los recursos de que se disponga para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales del niño, en particular de los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad” (Comité de los Derechos del Niño, 2002: 4), los índices de pobreza infantil se han mantenido estables en torno al 25% de la población infantil.

La Plataforma de Organizaciones de Infancia ve con preocupación cómo se concede una escasa importancia a la pobreza infantil y existe muy poca coordinación de políticas y estrategias de lucha contra la pobreza infantil en distintos ámbitos (tanto en los distintos niveles territoriales como entre ministerios y departamentos ministeriales). Aunque desde 2002 se han sucedido varios Planes Nacionales de Inclusión Social y un Plan Nacional de Infancia, la pobreza y la exclusión social de la infancia no han sido consideradas prioridades en las políticas sociales. Buen reflejo de ello son las escasas alusiones a este tema en los Planes de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAin) 2006-2008 y 2008-2011.

En el PNAin 2008-2010 se observa que, como en los anteriores, el Plan está principalmente enfocado a la promoción del empleo, la garantía de una renta mínima, la educación de calidad y la integración social de los inmigrantes. Sólo uno de estos objetivos, el de “Alcanzar una educación de calidad”, está orientado más claramente a las niñas y niños, pero con un enfoque principalmente encaminado a garantizar el acceso futuro de los estudiantes al mercado de trabajo y no a garantizar sus derechos. Este PNAin incluye a la infancia en el apartado de actuaciones a favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, pero nos remite al Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009. A pesar de todo, el actual PNAin supone un pequeño avance respecto a los anteriores planes en cuanto a la presencia de la infancia y sus derechos, casi ausente en redacciones anteriores.

En el PENIA 2006-2009 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006) no hay un objetivo específico orientado a reducir la pobreza infantil, aunque se abordan varios aspectos relacionados: conciliación laboral y familiar, becas de estudios, lucha contra el absentismo escolar, fomento del trabajo de las ONG en la prevención de la pobreza, etc. El objetivo estratégico 6, el más cercano a un planteamiento de pobreza (“Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección o discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y mejores prácticas susceptibles de evaluación”) se desarrolla en varias medidas, y una de ellas es precisamente (en una curiosa referencia circular) la inclusión de medidas contra la pobreza infantil en el PNAin.

En el ámbito autonómico y local, de nuevo la pobreza infantil está, en general, ausente en los objetivos y acciones contemplados, tanto en los planes de familia y/o infancia (cuando los hay) como en los planes de inclusión social.

CAMBIOS

Positivos y negativos experimentados desde el último Informe Nuevos sectores de preocupación

En el periodo que comprende el Informe, la pobreza general se ha reducido en términos reales (los pobres mejoraron su nivel de vida en términos absolutos). Sin embargo, los datos muestran un aumento del riesgo de pobreza de determinados grupos, y de manera particular el empeoramiento de la situación de las familias con hijos e hijas (Ayala Cañón, L. y otros, 2006: 15).

Continúa siendo muy alta la diferencia entre la pobreza en las niñas y niños y la del resto de la población. La pobreza infantil es un 33% mayor que en los adultos de 18 a 65 años, superior a la media del total de la población y sólo se ve superada por el índice de pobreza de los mayores de 65 años (European Commission, 2008).

En otro estudio de la Fundación Foessa (2006) se expresa la preocupación por la tendencia al incremento de la pobreza infantil en los últimos 10 años y el especial impacto que la pobreza severa (hogares que viven con unos ingresos por debajo del 25% de la mediana) tiene en los niños y niñas (un 3,5%), que supera los índices del resto de los grupos de edad y es especialmente grave por lo que tiene de conculcación de los derechos básicos a la supervivencia y el desarrollo de estas niñas y niños.

La composición del hogar y la situación laboral de los padres y madres siguen siendo factores determinantes en la situación de pobreza de los niños y niñas en España:

- La estructura familiar: en los hogares monoparentales (normalmente con los hijos e hijas a cargo de la mujer) y en las familias con tres o más descendientes se disparan las tasas de pobreza infantil en más de 12 puntos porcentuales sobre la media. La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que ampliaba la condición de familia numerosa a las familias con tres descendientes para acceder a determinadas ayudas o descuentos en servicios públicos, no parece haber tenido el efecto deseado.
- La situación laboral: la situación de desempleo de los adultos en el hogar es un factor casi determinante para la pobreza en el hogar. España, tanto históricamente como actualmente, presenta y ha presentado tasas de paro muy superiores a las de los países de su entorno. Como peculiaridad, está el hecho de que España presenta muy altas tasas de pobreza infantil en hogares donde al menos uno de los progenitores trabaja (el segundo en la UE tras Portugal) conforme a información facilitada por la Comisión Europea (2008). Este hecho está muy relacionado con la precariedad en el empleo, los bajos sueldos y el empleo a tiempo parcial no deseado (no elegido por el trabajador).

Otros factores hacen especialmente vulnerables a las niñas y niños ante la pobreza: la pertenencia a determinadas minorías, la escasa atención prestada en este periodo a la educación de 0 a 3 años (en la que la demanda de servicios supera ampliamente la oferta), y la condición de hijos e hijas de inmigrantes. Como ejemplo, en España el índice de pobreza para las niñas y niños nacidos en

España es del 21%, mientras que se sitúa a un preocupante 52% en el caso de los niños y niñas nacidos fuera de la UE; esta diferencia se hace más notable en el caso de la pobreza severa, utilizando como umbral el 25% de la mediana (4% frente al 28%). Otros grupos de niñas y niños, como los pertenecientes a la etnia gitana o los niños y niñas con discapacidades, también presentan índices de pobreza muy superiores a la media. Por otro lado, ha habido un avance legislativo (a través de la Ley Orgánica -LO- 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), aunque éste aún no ha tenido un efecto tan positivo en la realidad de las mujeres con cargas familiares que permita una elección real y por tanto, compatibilidad entre la vida familiar y laboral.

También se hace necesario un mejor análisis de la pobreza infantil desde el punto de vista del género, la comparación entre las distintas Autonomías (que en lo que se refiere a la pobreza de toda la población refleja cambios significativos dependiendo de los territorios), y mejorar la información sobre la pobreza infantil en distintos entornos (por ejemplo, rural y urbano).

En cuanto a la permanencia en la pobreza, y según las investigaciones realizadas, la persistencia en el tiempo en la pobreza es mayor en los niños y niñas que en el resto de la población. La infancia en España no sólo presenta un mayor índice de pobreza, sino que ésta se hace también más crónica y con más posibilidades de prolongarse en el tiempo. Asimismo, las niñas y los niños tienen más probabilidades de entrar en la pobreza de ingresos y menos posibilidades de salir de ella que los adultos y que el total de la población.

De nuevo, el análisis que realizó la Comisión Europea (European Commission, 2008) sobre la pobreza infantil arroja información de utilidad, situando a España en el llamado grupo D de naciones, caracterizadas por altos niveles de pobreza infantil, muy altos niveles de familias pobres con trabajo, por “baja intensidad en el trabajo” (pocos hogares con dos rentas), y los más bajos niveles de ayudas sociales y de eficiencia de esas ayudas de la Unión.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

Según los análisis realizados por numerosos expertos e instituciones, una de las principales causas de este alto índice de pobreza infantil es la escasez, e incluso la ausencia, de políticas públicas y medidas concretas para combatir este grave fenómeno. En el caso de España esta relación entre intervención gubernamental, inversión social y pobreza infantil es muy evidente. El nivel de ayudas sociales a las familias con hijos e hijas se encuentra entre los más bajos de la UE. Según la Oficina Europea de Estadística (Eurostat, 2008) la inversión social en políticas de familia e infancia era del 1,1 % del Producto Nacional Bruto (PNB) en 2005 frente a, por ejemplo, el 2,5 % de Francia, el 1,5 % de Grecia o el 3,2 % de Alemania.

Tampoco ha cambiado en ese período la inversión pública en Educación, que se mantuvo entre 2001 y 2006 constante en el 4,2% del Producto Interior Bruto (PIB), un punto por debajo de la media comunitaria. La cifra está lejos de Dinamarca, que destina un 8%, o de Suecia, con un 6,9% y sólo supera a Eslovaquia, Bulgaria y Luxemburgo.

Aunque se ha producido un incremento en la inversión social dedicada a las familias y la infancia desde el año 2000, éste sigue siendo muy bajo en comparación con los países de nuestro entorno

y se muestra claramente ineficiente. Aparte de los PNAin, que como se ha apuntado anteriormente no tienen en cuenta apenas este fenómeno, no ha habido un abordaje integral de la lucha contra la pobreza infantil ni a nivel nacional, ni autonómico, ni local.

El diseño de las políticas de protección e inclusión social ha estado encaminado a atender colectivos de especial vulnerabilidad (también con pocos recursos y con poco éxito) y no a formular políticas universales de bienestar de las niñas y los niños. Tal y como se desprende de un estudio de la Fundación Foessa (Ayala Cañón, L. y otros, 2006: 28), “El actual diseño de la red de prestaciones concede, por tanto, una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población. Su contribución a la reducción de la pobreza disminuye, además, en el tiempo, lo que muestra no sólo una limitada eficacia sino una gradual pérdida de intensidad protectora”.

Mientras que España no ha aprovechado la situación de bonanza económica experimentada hasta 2007 para reducir sus tasas de pobreza infantil, actualmente conforme a uno de los primeros análisis publicados desde organizaciones sociales (Laparra M. y Ayala, L., 2009: 15) se está demostrando el grave impacto de la crisis económica en las familias jóvenes con hijos e hijas pequeños, que se han convertido en el grupo más vulnerable.

Sin duda, la muy baja inversión social en familias e infancia, la ausencia de políticas coordinadas de lucha contra la pobreza infantil, con objetivos específicos y medibles, y la muy escasa presencia de la infancia en los planes y las políticas sociales y el desarrollo del Estado del bienestar, son obstáculos fundamentales en la mejora de la situación de los derechos de las niñas y niños en este ámbito.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Las familias con pocos recursos necesitan toda la ayuda que se les pueda dar”.

- El gobierno español, y las administraciones regionales y locales, deben incrementar sustancialmente sus recursos para las familias y la infancia, con un especial enfoque en la lucha contra la pobreza infantil. Estos recursos deben ser mantenidos en el tiempo, coordinados entre las distintas Administraciones Públicas (AAPP) y complementarios de otras inversiones en bienes y servicios. Un sistema de protección mucho más extenso y eficaz que el actual hará posible una reducción de la incidencia de la pobreza infantil en España, así como de su persistencia en el tiempo y del diferencial con otros países de nuestro entorno más próximo.
- Es urgente la planificación y la coordinación para enfrentar los altos índices de pobreza infantil en España. Se recomienda la creación de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Infantil que establezca un marco coherente en el que identificar las acciones prioritarias de lucha contra la exclusión infantil, con objetivos específicos y medibles, con indicadores claros, con plazos y con el suficiente respaldo económico y financiero. Este Plan debe ser capaz de coordinar de manera efectiva las acciones a escala nacional, autonómica y local y también las acciones de distintas áreas (especialmente Economía, Sanidad, Política Social y Educación), que tienen mayor responsabilidad sobre la infancia.

- ▶ La planificación y el destino de recursos debe hacerse desde un estudio y análisis completo de las políticas fiscales, de salud, educativas y sociales que afectan a las familias y a los niños y niñas, de su impacto en el bienestar de la población infantil y con un enfoque de derechos. Esto incluye, entre otras cosas:
 - El establecimiento y mejora de los indicadores de pobreza y exclusión infantil, centrados en el niño o niña como individuo, no sólo en la situación familiar.
 - El diseño de más instrumentos de ayuda que tengan como beneficiarios específicos a las niñas y niños, además de las ayudas genéricas a las familias.
 - Que los servicios, recursos y ayudas de todo tipo dirigidos a las personas de bajos ingresos o en situación de desempleo tengan siempre en cuenta la presencia de niños y niñas en los hogares a la hora de evaluar su cuantía, y que ésta sea estimada en función de la proporción real del coste de los niños y niñas en los hogares y no desde estimaciones a priori.



A tomar nota...

Más del 90% de la infancia y adolescencia consultada considera que para afrontar la pobreza y exclusión las personas necesitan ayuda en el ámbito socioeducativo y económico, y opinan que en el momento actual los recursos que se destinan no son suficientes.

- ▶ Es necesario tomar medidas especiales de apoyo dirigidas a la infancia y familias con mayor riesgo de pobreza, prioritariamente a las niñas y niños en instituciones, a las minorías étnicas, a las familias monoparentales encabezadas por mujeres jóvenes con empleo precario, a las familias numerosas, a las que tienen un solo ingreso, a las desempleadas, así como a las de origen inmigrante y las que tienen algún miembro con discapacidad, situaciones que en ocasiones se dan simultáneamente en una misma familia.
- ▶ Junto a las políticas específicas destinadas a las familias con bajos ingresos y grupos especialmente vulnerables, se debe avanzar en el desarrollo y mejora de políticas, servicios y ayudas de carácter amplio o universal de prevención de la pobreza infantil, como, por ejemplo, la garantía de ingresos mínimos a las familias, la gratuidad real de la educación (libros de texto, comedores escolares), las ayudas y los servicios a las familias con niños y niñas de 0 a 3 años, la mejora de la conciliación de la vida familiar y laboral, y la lucha contra el abandono escolar.
- ▶ Es preciso que el cuerpo legislativo sobre compatibilidad de la vida familiar y laboral se dote de medidas positivas y dotación presupuestaria, que permita que ésta pueda llevarse a la práctica.
- ▶ Es necesario promover un pacto nacional liderado por las AAPP, implicando a las empresas y protagonizado por las familias y las propias niñas y niños, en la lucha contra la pobreza. Existe a todos los niveles una escasa conciencia del enorme impacto actual y futuro que los altos índices pobreza infantil suponen para el ejercicio de los derechos de la infancia para su vida adulta, así como de la urgente necesidad de actuar y los graves riesgos, no sólo sociales, sino también económicos a los que se enfrenta el país de no hacerlo.

V.Educación, esparcimiento y actividades culturales

Educación

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

En lo que respecta a esta cuestión, el Comité destacó en 2002 los siguientes aspectos:

- Difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): la educación y formación de los niños y niñas, de la población en general y de los grupos profesionales en particular se consideraba que necesitaban atención permanente, proponiéndose programas sistemáticos de educación y enseñanza de los principios y las disposiciones de la Convención a todos los grupos profesionales que trabajan con y para la infancia. La realidad es que la difusión tanto de la CDN como de sus Protocolos Facultativos resulta hoy día insuficiente, desempeñando las ONG un papel clave a este respecto. La Convención no ha formado parte de los Decretos de Enseñanza, aunque las modificaciones legislativas (Ley Orgánica -LO- 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, LOE) han permitido incorporar referencias a la CDN en los currículos de Educación Primaria, a través de la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Sin embargo, en la práctica no está adecuadamente implementado. Son las ONG las que principalmente a través de actividades en centros de Educación Infantil, Primaria y Secundaria y asignaturas de libre configuración en el nivel universitario impulsan a través de acuerdos y convenios la celebración de sesiones académicas formativas. En relación con lo anterior, destaca la falta de libros de texto y material de apoyo que, en aquellas carreras universitarias especialmente vinculadas con infancia y adolescencia, como Psicología, Trabajo Social, Educación Social, Pedagogía, Derecho y Medicina, incorporen alguna referencia a la CDN. Por último, debe señalarse la ausencia de la materia en los futuros contenidos del nuevo Espacio de Educación Superior de la Unión Europea (UE), que se impartirá de forma progresiva durante el curso académico 2009-2010, lo que se considera una ocasión perdida para la mejora de la formación en torno a la Convención.
- Demandaba una mejora en las tasas de absentismo escolar y abandono de los estudios. Los datos oficiales disponibles a nivel estatal y autonómico, así como la experiencia de las ONG hacen coincidir de nuevo su máxima preocupación ante las elevadas tasas de absentismo y abandono escolar. Inquietan igualmente las debilidades estructurales que se encuentran a la hora de querer recabar información sobre este ámbito, dadas las dificultades encontradas para el seguimiento de indicadores y fuentes de verificación, así como por la falta de la debida fragmentación que permita analizar en profundidad la cuestión. A la luz de la información analizada puede constatar la especial vulnerabilidad de la población migrante en edad de cursar la Enseñanza Secundaria, lo que les convierte en protagonistas del abandono y fracaso escolar en este tramo, sobre todo aquellos chicos y chicas que viven en zonas rurales. Este grupo está sujeto a mayor discriminación tanto por su condición de migrante como por la falta del debido apoyo para su conocimiento y acceso en igualdad de condiciones al sistema de enseñanza. Las cuestiones culturales tienen sin duda un protagonismo tanto en la escolarización inicial como en el posible abandono escolar posterior. Las consecuencias del absentismo y del abandono dan lugar a situaciones difíciles de manejar para adolescentes en contextos sociales y familiares pobres y faltos de iniciativas.

- Solicitaba la adopción de medidas para evitar la intimidación y otras formas de violencia en las escuelas. La falta de regulación clara y compartida en lo referente a la resolución de conflictos y la promoción de adecuados aprendizajes actitudinales trae consigo, entre otras consecuencias, que muchos centros educativos no trabajen la prevención y centren sus intervenciones en el post conflicto. Esto supone muchas veces actuaciones tardías en las que con el paso del tiempo las situaciones se han vuelto mucho más complejas. El acoso y la violencia escolar llegan a provocar, según su gravedad, daños físicos y psicológicos que pueden desembocar en fracaso y abandono.
- Planteaba la promoción de una cultura de paz y tolerancia, junto con la adopción de medidas para evitar los efectos negativos del terrorismo en la infancia. Se mantiene la preocupación por el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes que residen en el País Vasco ante esta realidad.

CAMBIOS

*Positivos y negativos experimentados desde el último Informe
Nuevos sectores de preocupación*

Educación formal

- Desde 2002 han sido aprobadas dos leyes estatales de educación: la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que deroga la anterior. Se ha echado en falta un pacto de Estado en torno a la cuestión, actualmente en debate, que otorgue seguridad al sistema y asegure definitivamente el establecimiento de unas garantías mínimas en la aplicación de este derecho.
- Se constata un aumento progresivo de las tasas de escolaridad en Educación Infantil, si bien continúan siendo claramente insuficientes.
- Las tasas de absentismo y abandono siguen siendo muy altas, existiendo diferencias notables entre regiones.
- Existen diferencias igualmente notables entre Autonomías en los porcentajes de alumnado con necesidades educativas especiales. Se desconocen los motivos que pueda haber detrás de estas diferencias, si bien resulta significativo que, a tenor de la información vertida por el Estado en su Informe, el 83% del alumnado con necesidades educativas especiales se matricula como alumnado de integración y sólo el restante 17% lo hace en educación especial.
- Violencia escolar: si bien la cuestión continúa siendo objeto de atención y polémica en la sociedad en general y con cierta periodicidad en los medios de comunicación, los datos recabados en una investigación del Defensor del Pueblo (2007) confirmarían una disminución desde el año 2000 en el número de víctimas, así como en la percepción de sufrir algún tipo de abuso por parte de los compañeros y compañeras. En todo caso, la mejora de las actuaciones sigue resultando necesaria para prevenir su aparición y minimizar su impacto en el caso de tener lugar.

Educación no formal

- Como avances en este ámbito se reconocen un mayor -aunque aún insuficiente- reconocimiento y visibilidad de la educación no formal como parte de la educación, junto con el desarrollo de programas más completos y transversales, para lo que existe más documentación y herramientas de apoyo.
- También se considera positivo el hecho de que la propia naturaleza de las actividades promueva la libre participación y la relación en un grupo de iguales. Igualmente se entiende positivo el aumento del tiempo de ocio, la necesidad de conciliar la vida laboral y escolar y el potencial que encierra el uso educativo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).
- A pesar de lo anterior, se encuentran debilidades en torno a esta cuestión. Así, las propias organizaciones sociales en las que sigue recayendo gran parte de la oferta educativa no formal en ocasiones arrastran problemas estructurales y organizativos, además de no reconocer siempre internamente el valor de dichas actividades formativas. Además, puede existir una dependencia económica excesiva de sus socios y de fuentes de financiación externas.
- El III y IV Informe de España recoge datos sobre el porcentaje de niños y niñas en el sistema de educación extraescolar, destacándose los datos referidos a deportes, el aprendizaje de idiomas, la música y la informática. Sin embargo, no aparecen datos sobre la participación en otro tipo de actividades educativas, como pueden ser centros de tiempo libre y actividades en la naturaleza, dejando un vacío con respecto a las chicas y chicos que forman parte de asociaciones y grupos de tiempo libre.
- Si bien el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009 recoge dentro del Objetivo Estratégico 8 una medida para fomentar programas de actividades de tiempo libre, no hay datos sobre las acciones desarrolladas.

Como nuevos ámbitos de preocupación se trasladan las siguientes cuestiones:

- Niños y niñas con necesidades educativas especiales: los centros educativos no cuentan con equipos de orientación psicopedagógica y personal suficiente para atender la gran diversidad de alumnado con necesidades educativas especiales. Los equipos de orientación resultan claves para el adecuado diagnóstico y tratamiento de los principales problemas que pueden padecer las chicas y chicos dentro y fuera del aula. En este sentido, la migración ha tornado más compleja la cobertura de estas necesidades.
- Se tiene constancia de adjudicación irregular de plazas en centros escolares. En algunos casos las familias llegan a falsificar algunos datos de los expedientes de solicitud con la intención de poder elegir así finalmente centro educativo en función del baremo establecido por la administración educativa y la puntuación finalmente obtenida del perfil sociofamiliar.
- La privatización y externalización creciente de servicios y recursos en algunas Administraciones Públicas (AAPP) locales y autonómicas, favorecen un modelo más mercantilista en detrimento del asociacionismo.
- Niños y niñas no escolarizados: si bien desde el Ministerio de Educación se señala reiteradamente que los indicadores de acceso a educación reflejan cerca de un 100% de población menor de edad escolarizada, la población rumana, gitana y otras poblaciones

migrantes -subsaharianas y marroquíes-, de censo irregular, no atienden en ocasiones la escuela ordinaria por razones culturales y desconocimiento del sistema educativo, lo que incluye su derecho y garantías a recibir una educación obligatoria y de calidad. Esta realidad se constata en mayor medida en el ámbito rural.

- **Coordinación:** se constata en ocasiones la falta de la debida coordinación entre los centros educativos y su personal y otros sistemas relacionados, en especial el de servicios sociales y el de salud. En este sentido resulta igualmente motivo de inquietud la falta de la debida coordinación y comunicación entre las instituciones educativas y las familias, especialmente en el caso de tratarse de niñas y niños en situación de riesgo o de exclusión, incluidos los chicos y chicas migrantes.
- **Educación no formal:** no se consideran recursos obligatorios, por lo que dependen de la iniciativa pública (ayuntamientos o juntas de distrito) o privada. La ausencia de recursos, unido a la falta de medidas de conciliación, hace que las niñas y niños pasen parte de su tiempo libre en soledad o destinado fundamentalmente al consumo de televisión, videojuegos, ordenador y otros, lo que no siempre es positivo en sí mismo.

OBSTÁCULOS

*Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones
estipuladas por la CDN*

Educación formal

- No existe un abordaje integral que asegure ante la realidad del absentismo y el abandono escolar la aplicación de suficientes medidas de supervisión, seguimiento e intervención.
- Los centros educativos no siempre disponen de los conocimientos y recursos necesarios para enfrentar los rápidos y diversos cambios que están teniendo lugar en la sociedad actual. Existe por tanto preocupación por la respuesta que algunos centros están dando a las necesidades de desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.
- El ejercicio del derecho de participación infantil en los centros educativos sigue siendo escaso y desigual, dependiendo más de la voluntad y consentimiento de la población adulta que del ejercicio de un derecho inherente a la infancia.
- Las medidas disciplinarias quedan sujetas al ideario educativo de los centros en el caso de los concertados y privados, no existiendo restricciones sobre la aplicación de dichas medidas disciplinarias. Esto, además de provocar inseguridad, genera un desequilibrio entre los límites que un niño o niña necesita para un adecuado desarrollo y las extra limitaciones en las que el personal adulto de las comunidades educativas puede incurrir en el caso de no contar con las suficientes habilidades pedagógicas para resolver situaciones de forma no punitiva. Esta ausencia de protocolos específicos igualmente resulta perjudicial para el cuerpo docente.
- La asignatura de Educación para la Ciudadanía constituye una reciente iniciativa educativa impulsada con el objeto de introducir los Derechos Humanos y otras temáticas sociales de carácter global en las aulas. A pesar de la polémica desatada inicialmente en torno a la misma y

al impacto mediático ocasionado, los centros no se han encontrado con reticencias significativas en el momento de impartir dicha materia. En todo caso, las temáticas que recoge la asignatura han venido siendo impartidas con anterioridad a través de la enseñanza oficial de otras materias, tales como Filosofía, Religión y Ética. En el caso de la educación no formal, son principalmente las ONG las entidades que imparten talleres y actividades formativas relacionadas con temáticas estrechamente relacionadas.

- En el caso de la Formación Profesional, resultan inadecuados los mecanismos establecidos para la inserción socio-laboral.
- Existe una ratio muy alta en el segundo ciclo de Educación Infantil que puede llegar en algunas Comunidades Autónomas (CCAA) de hasta 1/28 que debería bajarse a 1/18 como máximo o mantener dos maestros en el aula.
- La labor tutorial se efectúa de manera desigual en los centros educativos (especialmente en Secundaria), principalmente por la falta de herramientas para ejercerlo adecuadamente, orientaciones metodológicas claras, la falta de acompañamiento y seguimiento.
- La inversión pública en educación se mantuvo durante el periodo 2001-2006 en el 4,2 % del Producto Interior Bruto (PIB).



Sacando los colores...

Con relación a la participación infantil en los centros escolares, la mayoría señala que las técnicas participativas apenas son utilizadas por parte del profesorado y siguen prevaleciendo las técnicas tradicionales, el 43% considera que es consultado “poco” o “nada” sobre mejoras a introducir en el centro escolar y más del 50% afirma no conocer a sus representantes escolares. Todo esto hace suponer que la participación infantil en el ámbito escolar sigue siendo un reto.

Educación no formal

- Invisibilidad de la educación no formal en documentos, datos y políticas al no estar recogida en el currículo formativo.
- Aunque sí se conoce el número de asociaciones y entidades que existen, ya que tienen que estar legalmente registradas, no hay datos sobre el número de participantes, las actividades que desarrollan o los contenidos educativos que se trabajan.
- No existencia conforme a lo anterior de mecanismos de control de las acciones que se desarrollan desde la educación no formal.
- No se garantiza el acceso a un tiempo libre educativo, por lo que la participación de la infancia y la adolescencia en un grupo de iguales y su formación integral pueden verse muy reducidos, quedando limitada a la educación formal.
- El acceso, de darse, es desigual a este tipo de actividades, existiendo grandes diferencias dependiendo de las franjas de edad a las que van destinadas, los horarios en los que tienen lugar, que varían enormemente entre los centros, y los propios criterios de admisión.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Queremos que se nos pregunte qué actividades extraescolares queremos tener y que no vengan ya decididas por el ayuntamiento, centro o AMPA”.

- ▶ Promover un Pacto de Estado por la Educación.
- ▶ Asegurar una distribución equilibrada de los recursos entre las CCAA.

Educación formal

- ▶ Administración Central:
 - Aumento del número de plazas y acceso en condiciones de igualdad a las escuelas comprendidas en el tramo de Educación Infantil (del nacimiento a los 6 años).
 - Asegurar la obligatoriedad -no mera voluntariedad actual- y la gratuidad en el segundo ciclo de Educación Infantil comprendido entre los 3 y los 6 años de edad a nivel nacional.
 - Impulsar la formación con respecto a la CDN y sus Protocolos Facultativos dentro del sistema educativo formal y no formal.
 - Educación en salud y bienestar infantil: promoción del centro educativo como espacio de comunidad de aprendizaje. En particular se propone el refuerzo de la Educación para la Salud en los centros, prestando especial atención a la promoción de hábitos alimenticios saludables que prevengan trastornos de alimentación. El citado refuerzo debe ir acompañado de los suficientes recursos.
 - Promoción del derecho de participación infantil.
 - Necesidades Educativas Especiales:
 - Eliminación de las barreras arquitectónicas que aún persisten en las comunidades educativas, asegurando su ausencia en todas aquellas nuevas actuaciones que se impulsen.
 - Mejora de los mecanismos de coordinación en las etapas de transición entre Educación Infantil, Primaria y Secundaria, especialmente en los casos de alumnado con necesidades educativas especiales.
 - Realización de estudios e investigaciones en torno a infancia y adolescencia con necesidades educativas especiales, que mejoren el conocimiento actual de dicha realidad.
- Protección:
 - Apoyo continuo a programas de sensibilización destinados a promover la convivencia escolar y a erradicar la violencia en todas sus formas dentro de los centros educativos, promoviendo y compartiendo al tiempo experiencias exitosas de conciliación y mediación escolar. Para ello resulta esencial la implicación de toda la comunidad escolar, incluidas las familias, pudiendo resultar igualmente de gran ayuda el apoyo de asociaciones vecinales y otros agentes locales.
 - Abordaje integral y coordinado entre instituciones de las intervenciones con niñas y niños en situación de riesgo y exclusión, muy especialmente en aquellos casos extremos en los que las familias forman parte de la pobreza de modo generacional.

► CCAA:

- Mejora de la coordinación entre Autonomías, así como entre éstas y la Administración Central.
- En relación con el punto anterior, establecimiento de mejoras para el respeto de la diversidad curricular y la adecuada devolución a la Administración Central de datos cualitativos y cuantitativos sobre indicadores educativos de todas las etapas, posibilitando así un sistema nacional de información riguroso y confiable.
- Mejora de la coordinación entre los centros educativos, la administración local y las entidades sociales.
- Fomento de una cultura de derechos y de participación infantil como cimientos de empoderamiento personal y colectivo desde la primera escolarización.

Educación no formal

- Impulsar la legislación necesaria para la adecuada regulación de las actividades y espacios de ocio y tiempo libre asegurando su carácter educativo, propio de los espacios de educación no formal.
- Establecimiento del perfil formativo necesario para los profesionales que desarrollan su labor en este ámbito, asegurando una formación cualificada, el reconocimiento de la experiencia previa y que integre las señas de identidad de la educación no formal.
- Mayor transparencia en las convocatorias y ofertas laborales para los profesionales del tiempo de ocio.
- Aumento de la dotación presupuestaria destinada a la educación no formal en todos los niveles de la Administración.
- Establecimiento de garantías para el acceso en condiciones de igualdad a un tiempo libre y de ocio infantil y juvenil, que tome en cuenta e incorpore a las familias, fomentando la participación y asegurando unos contenidos educativos.
- Aumento dentro de los presupuestos dirigidos a la cooperación internacional de las partidas destinadas a la realización por parte de ONG de programas educativos y de sensibilización en torno a la CDN.

Derecho al juego

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

No constan observaciones destinadas específicamente a la aplicación del derecho al juego, si bien sí se trasladaron recomendaciones de otra índole con respecto a la educación, el esparcimiento y las actividades culturales.

CAMBIOS

*Positivos y negativos experimentados desde el último Informe
Nuevos sectores de preocupación*

- ▶ Aunque en general existe una mayor conciencia sobre la importancia del juego, existe un retroceso en el valor que se otorga a lo sociocultural.
- ▶ Existe igualmente una relación más igualitaria entre los géneros, que ha hecho que aparezcan nuevas mentalidades con nuevos conceptos, como el de educar a través del juego, el valor de contar con tiempo de calidad junto a los hijos e hijas y de disfrutar de la familia.
- ▶ También ha habido un cambio de mentalidad en lo que respecta al juego, desplazándose el eje de la actividad del juguete a la interacción.
- ▶ Los poderes públicos han superado el antiguo marco asistencial y dirigen de forma progresiva sus actuaciones hacia la mejora de la calidad de vida y la prevención de los riesgos que amenazan a la infancia, sin olvidar la prioridad que significa la atención a los colectivos infanto-juveniles más vulnerables y excluidos. Es desde este contexto desde donde se constata mayor conciencia por parte de las Administraciones Públicas (AAPP) sobre la necesidad de ofrecer este tipo de recursos. Este hecho, junto con la necesidad de conciliar la vida personal y laboral, ha favorecido el incremento del número de instalaciones, así como de recursos lúdicos (como juegos y libros infantiles), aunque sigan siendo insuficientes.
- ▶ Del mismo modo, los contextos naturales mejoran en los nuevos planes de urbanización. Así, se incorporan de forma obligatoria determinados espacios sociales (tales como parques y centros socioculturales) en los nuevos Planes Generales de Urbanismo. Sin embargo, existe un aumento vertiginoso del peso de las exigencias del tráfico en la planificación urbanística y medioambiental que sigue sin tener siempre en cuenta las necesidades de la infancia, en general, y de su derecho al juego, en particular.
- ▶ El Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2006-2009 incluye como Objetivo Estratégico 10 “Favorecer un entorno físico, medioambiental, social, cultural y político que permita el desarrollo adecuado de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, favoreciendo el derecho al juego, ocio y tiempo libre, creando espacios apropiados, cercanos y seguros, promoviendo un consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales”. Más específicamente, recoge como medidas en el citado Objetivo las siguientes: 10.6 Potenciar

el desarrollo de ludotecas, como espacios accesibles destinados al juego con la finalidad de desarrollar las capacidades del niño, estimular las relaciones y fomentar la participación infantil, así como recoger experiencias de buenas prácticas en ludotecas y otros recursos destinados al juego, al ocio y al tiempo libre; 10.8 Promover programas de formación para los agentes de intervención en el tiempo libre y medio ambiente con la infancia, resaltando aquellos que desarrollen habilidades para actuar con población de riesgo; 10.10 Mejorar la seguridad y calidad en las instalaciones públicas de los parques infantiles.

- A pesar del avance que la propia elaboración del PENIA 2006-2009 encierra, así como de la incorporación de la cuestión en uno de sus principales objetivos, los indicadores propuestos son genéricos, poco cuantificables y medibles, y no lo suficientemente rigurosos para reflejar la realidad de la aplicación del derecho al juego en España, además de no existir datos relevantes sobre los resultados obtenidos conforme al Informe de Seguimiento de Aplicación del PENIA en el periodo 2006-2007 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008).
- A nivel autonómico, si bien existen diferencias en lo que respecta a su desarrollo legislativo, prácticamente todas ellas recogen en mayor o menor medida el derecho al juego. Del mismo modo, se tiene constancia de Autonomías con planes de infancia propios, como es el caso de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, Principado de Asturias y Valencia, en los que se incluye el derecho al juego, aunque dichos planes no sean considerados instrumentos jurídicos.
- En otro orden de cosas, la debilidad que supone la ausencia de datos más arriba citada puede plasmarse a modo de ejemplo en la falta de información disponible sobre la seguridad y la calidad en las instalaciones públicas de los parques infantiles, así como de la regulación del tráfico en las zonas urbanas.
- La falta de adecuación de los espacios de juego también puede aparecer en los centros educativos, donde pocos de ellos cuentan con un buen diseño de patio. En un terreno más privado, los patios vecinales (que empiezan a suplir además de la calle, a los parques) son espacios pequeños en los que muchas veces se prohíbe el juego.
- Las personas adultas hemos creado “espacios artificiales” para compensar esta falta de lugares naturales para el juego, esta falta de compañeras y compañeros con los que jugar.
- Dichos espacios artificiales son las llamadas “ludotecas”, aunque no hay un concepto único como tal de ellas, ni una normativa (al no estar reconocidas como espacios educativos, sino de ocio, no existe una regulación común, ni unos requisitos exigibles al respecto). Dado lo anterior, pese a la calidad de muchas de ellas, que cuentan con un proyecto educativo y unos objetivos claros basados en una metodología lúdica, a veces se denominan “ludotecas” espacios no especialmente recomendables, como los espacios de bolas de las superficies comerciales de creciente implantación.
- Por otro lado, las plazas y edades de acceso a las ludotecas son frecuentemente limitadas, así como la disponibilidad de horarios, a lo que se añade el coste económico de las actividades. Así, se constata un número creciente de niños y niñas con escasos recursos para el desarrollo lúdico, así como la explotación comercial del recurso conforme a un modelo mercantil de consumo de ocio, alejado de la promoción y mejora de espacios naturales de juego. De este modo, aunque reconocido el derecho al acceso a los recursos en igualdad de condiciones, no se favorecen los apoyos técnicos y humanos necesarios

para el acceso igualitario a los mismos. Ya en relación con la limitación de edad, en general las ludotecas se dirigen a las edades más tempranas, quedando a partir de los 10 años un vacío de espacios de juego adecuados y alternativas al resto de edades comprendidas en el tramo preadolescente y adolescente.

- ▶ Junto con las limitaciones económicas, existen especiales dificultades para la participación en actividades recreativas por parte de niñas y niños hospitalizados.
- ▶ Dos aspectos positivos de interés en relación a las ludotecas son, por un lado, el intercambio creciente de información entre profesionales sobre proyectos y objetivos, lo que ha creado un cierto consenso en la forma en la que han de desarrollarse los proyectos; por otro, la evolución que está sufriendo este dispositivo desde una funcionalidad principalmente recreativa hacia una globalidad educativa o integral.
- ▶ En todo caso, el escaso tiempo de ocio que deja en algunas ocasiones la jornada escolar y la prolongación de las actividades académicas ni tan siquiera permite el ejercicio limitado del derecho al juego. Sigue poniéndose excesivo énfasis en los estudios teóricos y académicos en las centros educativos, imponiendo la enseñanza escolar obligatoria largas jornadas (incluyendo horas lectivas, deberes en casa y actividades extracurriculares relacionadas con los contenidos propios de la educación formal), lo que no permite el disfrute de un tiempo libre real para el juego.
- ▶ El juego, además, no aparece como una prioridad para las familias y no se le da el valor ni la legitimidad necesaria al no ser considerado como parte de la formación de los niños y niñas. De este modo, cabe referir un escaso tiempo de ocio destinado al disfrute conjunto de ocio en familia, en parte dadas las obligaciones laborales y sociales por parte de los progenitores y la consecuente falta o insuficiencia del tiempo libre deseado para compartir con sus hijas e hijos. En cualquier caso, el concepto de conciliación familiar y laboral puede resultar confuso: mientras se potencian costosas actividades extraescolares, de ocio y tiempo libre, no se facilita a los trabajadores la flexibilización horaria y organizativa necesaria por parte de las empresas. De esta manera, la conciliación recae en los niños y niñas en vez de en políticas familiares adecuadas.
- ▶ Las propuestas recreativas para la infancia tienden a ser similares a las de las personas adultas (como deportes, juegos, artesanía y literatura), sin ni tan siquiera ser adaptadas a la infancia. En este sentido, la inversión en actividades culturales es claramente mayor en el caso de población adulta, sin existir una oferta equilibrada.
- ▶ En el caso de los juegos deportivos, sigue poniéndose excesivo énfasis en la competitividad mal orientada.
- ▶ También se constata la falta de espacios de juego y reunión libre, con posibilidades para la autogestión y autoorganización del juego.
- ▶ Por otra parte, la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), viene regulando a través de numerosas normas de calidad equipamientos de ocio, juguetes y ludotecas, entre otras cuestiones. Sus normas son de aplicación voluntaria, en tanto no se determine su obligatoriedad mediante la correspondiente norma jurídica, pero acreditan la calidad y seguridad de un producto determinado, lo que hace que puedan ser tenidas en cuenta por las entidades locales en los pliegos de condiciones de los contratos. En particular, con respecto a ludotecas ha desarrollado un Comité Técnico de Normalización y ha publicado

una norma (AENOR, 2007) -sólo con carácter de recomendación-, que permite que las ludotecas cuenten con unos parámetros a la hora de establecer unos mínimos cualitativos.

- En general puede afirmarse que, con independencia de las debilidades que aún pueden encontrarse en ocasiones en la prestación de este servicio, las ludotecas están evolucionando desde una funcionalidad principalmente recreativa hacia una globalidad educativa o de educación integral.
- A lo anterior debe añadirse el reciente fuerte incremento de este tipo de servicios en toda España. Este desarrollo, sin embargo, está siendo muy desigual a tenor de los recursos disponibles en cada Autonomía, además de no tenerse siempre debidamente en consideración la continuidad y seguimiento de los programas y el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad. Así, con respecto a su implantación autonómica se pueden destacar las siguientes Comunidades: Canarias (posee una consolidada red de ludotecas, denominada Ludored, en el Cabildo de Tenerife); Castilla-La Mancha (ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años y cuenta con un mayor número de ludotecas que otras Comunidades, si bien es una de las regiones españolas de mayor extensión territorial); Cataluña (pionera en la prestación del servicio, cuenta igualmente con gran cantidad de ludotecas, destinando mayores presupuestos que otras regiones); La Rioja (Logroño cuenta con una pequeña red de ludotecas); Madrid (a pesar de no estar a la cabeza, existe mucha calidad en el perfil y formación de profesionales, teniendo además sus programas un alcance a medio-largo plazo); País Vasco (cuenta con proyectos de calidad, especialmente en Vitoria).
- Un aspecto negativo de creciente preocupación lo constituye el hecho de que en ocasiones el término “ludoteca” sea utilizado para burlar la legislación sobre guarderías y escuelas infantiles, encubriendo las ludotecas a guarderías de 0 a 3 años, que no pueden ser inspeccionadas ni cuentan con determinadas exigencias legales a nivel local o autonómico.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

- En los últimos años se percibe un retroceso en el valor que se otorga a lo sociocultural, invirtiéndose menos en las áreas sociales y educativas.
- La proporción del presupuesto público destinado a nivel central, autonómico y local a la cultura, los deportes y las artes, revela que se destinan muy pocos recursos a las actividades propias de la infancia, sin disponer además este grupo de población de un presupuesto propio si no es integrado en muchas ocasiones en otras áreas establecidas. Se considera oportuno señalar que en este ámbito la Administración Central dispone de menor presupuesto que las Autonomías tomadas en su conjunto, contando estas últimas con una sexta parte más aproximadamente.
- Destacan como entornos menos favorecedores para el desarrollo de las ludotecas las zonas rurales. Por el contrario, especialmente en las ciudades, hay una falta de espacios públicos verdes y de juego adaptados a la infancia, como son la calle, los parques y jardines. A ello se añade el escaso mantenimiento de los lugares de juego públicos citados, lo que provoca su deterioro y que puedan llegar a convertirse en lugares peligrosos.

- ▶ Tráfico cercano frecuente a las zonas de juego.
- ▶ Ocio cada vez más individualizado (videojuegos, ordenadores, televisión), a pesar de la mayor conciencia sobre los beneficios del juego grupal.
- ▶ Falta de una legislación que regule el funcionamiento de los espacios de ocio como espacios educativos. Especialmente significativa resulta la falta de normativa que regule de forma general las ludotecas, lo que provoca que haya de remitirse a normativas sectoriales del ámbito autonómico y local como punto de referencia. También en este sentido se constatan grandes diferencias entre Autonomías a través de diferentes decretos. Así, mientras Canarias, Cataluña y el País Vasco cuentan con legislación propia, Castilla-La Mancha cuenta con un borrador pendiente de aprobación, no existiendo por tanto regulación específica en la mayoría del territorio español. Algunos de los aspectos regulados en estas normativas son los referidos específicamente a los usuarios menores de 4 años, a la superficie mínima de espacio útil y a las titulaciones mínimas exigibles a los profesionales, es decir, muchos de los aspectos que diferencian el servicio de ludoteca como servicio educativo de otro tipo de programas asistenciales.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Me gusta hacer deporte, ver la tele, jugar, las videoconsolas, leer, cantar, pintar, hacer miniaturas, dormir, jugar con el ordenador, ir a clases de baile”.

- ▶ Desarrollo de campañas destinadas a lograr una adecuada utilización del tiempo de ocio y entretenimiento, tan necesarias en la vida de los niños, niñas y adolescentes, que deben coadyuvar a la plena integración educativa, cultural y social de las chicas y chicos. Ello facilita, entre otras muchas cuestiones, la relación y comunicación entre ellos y su entorno, el desarrollo de la conciencia crítica, la creatividad y la responsabilidad, además de ser vehículos fundamentales de diversión, información y formación.
- ▶ Mayor dotación presupuestaria en los municipios destinada a actividades de ocio y tiempo libre dirigido a infancia y adolescencia, asegurando la continuidad en el tiempo de los programas, en la medida en la que el contexto municipal juega un papel crucial como entorno público más cercano.
- ▶ Establecimiento de una regulación estatal de requisitos mínimos en espacios de ocio y tiempo libre destinados a infancia.
- ▶ Adopción de medidas especiales para asegurar el ejercicio del derecho al juego a determinados colectivos que requieren de mayor atención y recursos por no poder acceder de hecho en condiciones de igualdad a determinados servicios y espacios, como son los hospitales y los centros de protección y reforma. Los colectivos citados son: niños y niñas de etnia gitana; hijas e hijos de trabajadores migrantes, en particular cuando su situación de permanencia no se ajusta a la legalidad; los niños y niñas extranjeros no acompañados; e infancia con

discapacidad. Algunas de estas medidas serían: accesibilidad de los espacios; existencia de personal de apoyo que asegure dicho acceso; formación adecuada sobre necesidades educativas especiales; creación de oportunidades reales de participación.

- ▶ Llevar a cabo estudios sobre el juego en el que participen los padres y madres y niñas y niños para el desarrollo de políticas y programas adecuados en el ámbito de las actividades intergeneracionales.
- ▶ Consideración de las ludotecas como espacios de ocio educativos, aumentando el número de plazas y reduciendo los costes de acceso.
- ▶ Creación, mantenimiento y cuidado de las instalaciones lúdicas. Es necesario mejorar, y sobre todo, recuperar los espacios naturales de juego asegurando su accesibilidad y seguridad. Si la población infanto-juvenil tiene un espacio para jugar con sus amigos y amigas, se dará el juego espontáneo y libre, y por lo tanto, una participación real. El derecho al juego debe ser tenido en cuenta en la planificación urbanística de las ciudades.
- ▶ Reducción del tráfico cercano en la zona de juegos.
- ▶ Prestación de apoyo a las asociaciones que desarrollen actuaciones para trabajar el juego como elemento dinamizador del asociacionismo infantil y juvenil, especialmente a las asociaciones dedicadas al ocio y tiempo libre.



Con lentes de género

Son significativas las diferencias de género en la percepción del tiempo libre. Por un lado, las niñas expresan tener mayor tiempo sin ocupar que los niños. Asimismo las niñas, en mayor medida que los niños, opinan que juegan mucho en la calle y bastante en su casa. Y, finalmente, las niñas están más influidas por las amistades en la elección de actividades extraescolares.

VI. Medidas especiales de protección

Justicia juvenil

MEDIDAS

*Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales
hechas por el Comité de los Derechos del Niño*

- Aumento de los recursos humanos y económicos: en el período que va desde el año 2002 hasta la actualidad se ha producido un aumento significativo de los recursos destinados al sistema de justicia juvenil, con el incremento del número de Juzgados de Menores y de personal destinado a las Fiscalías de Menores, así como a sus equipos técnicos. Por su parte, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han incrementado y especializado a los agentes encargados del trato con los niños y niñas, y los Colegios de Abogados han creado turnos de letrados especializados para ofrecerles una asistencia jurídica adecuada. Junto a todo ello, las Comunidades Autónomas (CCAA) han aumentado las partidas destinadas a los recursos y profesionales dedicados a la ejecución material de las medidas impuestas por las juezas y jueces.

No obstante, mientras en el ámbito judicial y fiscal la distribución de estos recursos ha sido uniforme en todo el territorio español al depender de instancias estatales, en el terreno de la ejecución de las medidas dicha distribución es heterogénea en función de la capacidad económica y el interés político de las administraciones autonómicas respectivas. Siguen por tanto existiendo carencias y necesidades, de modo especial en los equipos encargados de la ejecución de las medidas alternativas al internamiento y de la aplicación de la justicia restaurativa, así como en la ejecución de las de naturaleza terapéutica en lo referido a las medidas de internamiento.

- Ajuste de la detención preventiva y de las medidas previstas para los delitos de internamiento: en este punto no se han producido cambios en el sentido señalado en el informe del Comité. Es más, junto a la reforma sufrida por Ley Orgánica (LO) 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de menores, antes de su misma entrada en vigor (por la LO 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), y de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo; y la LO 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia), las reformas introducidas por la LO 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del CP, y la LO 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la LO 5/2000, han traído consigo un progresivo agravamiento de las medidas imponibles a los chicos y chicas, en especial en el caso de los delitos más graves. En algunos casos, se ha llegado a endurecer el tratamiento de las niñas y niños frente al sistema penal de adultos, al establecer agravantes por actuar en grupo o permitir la participación de la acusación en la misma ejecución de las medidas.

- Formación de los jueces: esta formación compete al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que en estos años ha desarrollado numerosos cursos de especialización en el ámbito de la justicia juvenil encaminados a que sólo puedan desempeñar sus funciones en los Juzgados de Menores quienes los hubieran superado satisfactoriamente.
- Aumento de las soluciones extrajudiciales y uso de las medidas alternativas al internamiento: desde el año 2002 se ha producido un claro incremento de las medidas en medio abierto o alternativas al internamiento, destacando entre ellas las de libertad vigilada y la de prestaciones en beneficio de la comunidad (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte -MEPSyD-, 2008). Sin embargo, aún son insuficientes los recursos y profesionales destinados a las mismas, especialmente en las áreas rurales. Igualmente, tal y como se ha señalado previamente, se constatan diferencias entre las CCAA en lo que se refiere al impulso de las soluciones y medidas apuntadas.

CAMBIOS

Positivos y negativos experimentados desde el último Informe Nuevos sectores de preocupación

- En línea con lo arriba apuntado, el cambio positivo más importante se deriva del aumento de recursos y programas destinados a la reeducación y reinserción de los chicos y chicas infractores, tanto los que competen al Estado como a las CCAA, a pesar de la carencia de datos estadísticos globales.
- En el lado negativo se encuentra la diversidad de modelos de intervención y las desigualdades que de ello se derivan, en atención al lugar del territorio en el que se encuentre la persona menor de edad, vulnerando así el principio de no discriminación. A este respecto, no existen en la actualidad mecanismos de ámbito estatal que aseguren tanto el establecimiento de unos mínimos comunes en todo el territorio como la necesaria coordinación de las administraciones autonómicas competentes.
- Como nuevo motivo de preocupación puede destacarse la incidencia que la actual crisis económica puede producir en el ámbito de la justicia juvenil, pues se puede ya percibir cómo las administraciones autonómicas están reduciendo los recursos a ella destinados, sufriendo especialmente los programas destinados a la formación prelaboral y la reinserción laboral de estos jóvenes. Ello no puede sino agravar el hecho de que la ejecución de determinadas medidas siga condicionada por la voluntariedad y capacidad de las diversas CCAA.
- Igualmente inquieta la constatación de casos en los que, si bien de forma excepcional, conviven en los mismos centros niñas y niños bajo medidas de protección y bajo medidas de reforma.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

Algunos de los principales obstáculos tienen su origen en las siguientes causas:

- ▶ El tema de la violencia y la delincuencia juvenil es fácilmente manipulable por los medios de comunicación y viene siendo utilizado interesadamente en el debate político por los grupos parlamentarios. Ello ha movilizó a parte de la opinión pública española en contra de la LO 5/2000, propiciando las reformas legales de endurecimiento ya comentadas, motivadas principalmente por la alarma social generada ante algunos hechos muy concretos, pero de gran violencia y repercusión mediática. Todo esto, si bien no ha llegado al punto de que la legislación española quede fuera de los principios y obligaciones estipuladas por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), sí que ha significado un alejamiento de los mismos y ha desvirtuado parte del contenido de la citada ley.
- ▶ En parte a raíz de la señalada presión de la opinión pública, hay una tendencia a sobre utilizar las medidas privativas de libertad (al igual que ocurre en el ámbito de los adultos con la pena de prisión) en detrimento de las medidas alternativas, y de la mediación y conciliación, constatándose notables diferencias en la dotación de recursos entre las diferentes CCAA.
- ▶ Por otro lado, las condiciones laborales del personal trabajador de algunos centros, junto con la ausencia de unos criterios comunes sobre la cualificación profesional exigible, repercuten gravemente en la aplicación de determinadas medidas.

RECOMENDACIONES



En voz alta...

“Una buena medida para un menor infractor sería aquella en la que el trabajo les haga reflexionar, esté relacionada con su infracción, y que se sientan útiles”.

- ▶ Mayor difusión de las normas internacionales emanadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), especialmente de la CDN, así como de las recomendaciones aprobadas para este ámbito en el marco de la justicia juvenil.
- ▶ Impulso de iniciativas encaminadas a sensibilizar a la sociedad en general, incluidas las víctimas, cambiando la percepción marcadamente negativa que algunos sectores tienen hacia la LO 5/2000.
- ▶ Promoción de un tratamiento similar de los chicos y chicas bajo medidas judiciales con relación a la normativa aplicable y los recursos disponibles, con independencia del lugar del territorio español en que se encuentren.
- ▶ Instauración de un sistema fiable de información que posibilite la armonización y comparativa de las diferentes herramientas y fuentes existentes en la actualidad, y con ello, un seguimiento objetivo y permanente de la realidad del sistema de justicia juvenil en el ámbito nacional.

- ▶ Promoción de investigaciones y aumento de la formación universitaria referida al sistema de reforma en aquellas áreas del conocimiento directamente implicadas.
- ▶ Coordinación entre las Administraciones Públicas (AAPP) y entidades públicas y privadas involucradas en el sistema: el Ministerio Fiscal, como responsable de la investigación de los hechos en el procedimiento penal; las juezas y jueces de menores, como responsables de la resolución del caso y el control de las medidas impuestas; y las CCAA, como instituciones competentes para la ejecución de las medidas, bien directamente, bien mediante convenios con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.
- ▶ Que la externalización de los servicios de titularidad pública para la ejecución de medidas se realice en todo caso bajo criterios de calidad y eficiencia, teniéndose en cuenta el valor añadido que aportan las entidades de iniciativa social. En este sentido, que se fortalezcan los mecanismos de supervisión y control por parte de las AAPP (judicatura, fiscalía, unidades de inspección, etc).
- ▶ Apoyo firme a las intervenciones preventivas a partir de la necesidad de integración de todas las políticas públicas y de la iniciativa social con el fin de evitar la expulsión de los niños y niñas de los circuitos y recursos normalizados de socialización, dada la mayor afectación del sistema, en términos generales, a la población infantil y adolescente en situación de riesgo y exclusión.
- ▶ Ha de avanzarse asimismo en el empleo de las medidas alternativas al internamiento y en los mecanismos de justicia restaurativa (conciliación y reparación), a través de más recursos materiales y humanos. Así, en el medio rural se habría de fomentar la firma de mayor número de convenios con las entidades locales para la ejecución de las medidas de prestación en beneficio de la comunidad.
- ▶ Ya en el ámbito de las medidas de internamiento, son necesarios más recursos dirigidos específicamente a la ejecución de la medida de internamiento terapéutico para chicas y chicos con enfermedades mentales o drogodependencias.
- ▶ Necesidad de garantizar que todas las medidas de internamiento finalicen con una propuesta individualizada de seguimiento del niño o niña en medio abierto, donde se incluya una propuesta de itinerario individualizado de integración social, implicando de forma prioritaria a los Servicios Sociales y educativos.
- ▶ Promoción de intervenciones especializadas en cuestiones de inmigración y género, así como de programas específicos de tratamiento a chicas y chicos que hayan cometido agresión sexual.
- ▶ Mejora de las condiciones laborales del personal trabajador de los centros y desarrollo de una regulación común que determine los mínimos formativos exigibles.
- ▶ Promoción del principio de participación infantil.



A tomar nota...

Las medidas judiciales educativas que implican servicios de ayuda a la comunidad son valoradas por más del 75% de los chicos y chicas como acciones positivas para la reinserción de los y las menores infractores.

GLOSARIO

- A** AAPP. Administraciones Públicas.
ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ADESE. Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento.
AENOR. Asociación Española de Normalización y Certificación.
AEPD. Agencia Española de Protección de Datos.
AMPA. Asociación de Madres y Padres de Alumnos.
APRAMP. Asociación para la prevención, reinserción y atención de la mujer prostituida.
Art./art. Artículo.
AUTOCONTROL. Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial.
- C** CA. Comunidad Autónoma.
CC. Código Civil.
CCAA. Comunidades Autónomas.
CDN. Convención sobre los Derechos del Niño.
CE. Constitución Española.
CEMA. Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.
CGAE. Consejo General de la Abogacía Española.
CGPJ. Consejo General del Poder Judicial.
CIIMU. Instituto de Infancia y Mundo Urbano.
CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas.
CNTR. Contabilidad Nacional Trimestral.
CP. Código Penal.
CSIC. Centro Superior de Investigaciones Científicas.
- E** EMUMEs. Equipos Mujer Menor de la Guardia Civil.
Eurostat. Oficina Europea de Estadística.
- F** FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias.
- G** GRPs. Gross Rating Points.
GRUMEs. Grupos de Menores de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía.
- I** ICRC. International Committee of the Red Cross.
INE. Instituto Nacional de Estadística.
INJUVE. Instituto de la Juventud.
INTECO. Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación.
IRC. International Rescue Committee.
ISO. International Organization for Standardization.
- L** LEC. Ley de Enjuiciamiento Civil.
LO. Ley Orgánica.
LOCE. Ley Orgánica de Calidad de la Educación.
LOE. Ley Orgánica de Educación.

- M** MAEC. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
MENAS. Menores Extranjeros no Acompañados.
MEPSyD. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
MIR. Médicos Internos Residentes.
MSPS. Ministerio de Sanidad y Política Social.
- O** OIT. Organización Internacional del Trabajo.
ONG. Organización No Gubernamental.
ONU. Organización de las Naciones Unidas.
- P** PEF. Puntos de Encuentro Familiar.
PEGI. Pan European Game Information/Información Paneuropea sobre Juegos.
PENIA. Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009.
PIB. Producto Interior Bruto.
PNAin. Plan de Acción para la Inclusión Social del Reino de España.
PNB. Producto Nacional Bruto.
PP. Partido Popular.
PSOE. Partido Socialista Obrero Español.
- R** RD. Real Decreto.
RUMI. Registro Único de Maltrato Infantil.
- S** SCUK. Save the Children United Kingdom.
SIVE. Sistema Inteligente de Vigilancia en el Estrecho.
- T** TC. Tribunal Constitucional.
TDT. Televisión Digital Terrestre.
TIC. Tecnologías de la información y la comunicación.
TS. Tribunal Supremo.
TSJ. Tribunal Superior de Justicia.
TV. Televisión.
- U** UE. Unión Europea.
UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees.
UNICEF. United Nations Children's Fund.
- W** WVI. World Vision International.

BIBLIOGRAFÍA

Alemán Bracho, C., y otros (2008).

Los menores con discapacidad en España. Madrid: Cinca.

Disponible en: <http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones/LosmenorescondiscapacidadenEspaa.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2008).

Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor (DIS) [en línea].

Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Mayo 2008.

Disponible en web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf> [Consulta: junio de 2009]

Álvarez, J.C. y otros (2008).

Los problemas de salud infantil. Tendencias en los países desarrollados. Esplugues de Llobregat: Hospital Sant Joan de Déu.

Disponible en: http://www.faroshsjd.net/adjuntos/125.1-Primer_informe_Faros_def_Cast.pdf

Amnistía Internacional España (2007).

Videojuegos 2007: Acceder a violaciones de derechos humanos virtuales, un juego de niños [en línea]. Sección Española de Amnistía Internacional.

Disponible en web: http://www.es.amnesty.org/uploads/media/Videojuegos_2007.pdf [Consulta: octubre de 2009]

Aranceta Bartrina, J. (2008).

Obesidad infantil: nuevos hábitos alimentarios y nuevos riesgos para la salud. Alimentación, consumo y salud. Fundació “La Caixa” 2008. [acceso 16 de marzo de 2009].

Disponible en: <http://obrasocial.lacaixa.es/>

Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (2006).

Estudio de Hábitos y Usos de los videojuegos 2006 [en línea].

Disponible en web: http://www.adese.es/pdf/InformeUA_2006.pdf [Consulta: octubre de 2009]

Asociación Española de Normalización y Certificación (2007).

Norma UNE 172401:2007 Ludotecas infantiles. Requisitos generales.

Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (2008).

Guía Básica para la identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación. Madrid: Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida.

Ayala Cañón, L. y otros (et al.). (2006).

Familia, infancia y privación social. Colección de Estudios Foessa. Madrid: Cáritas Española, Editores.

Ayala, L. y Cantó, O. (2009).

Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España (p.21). *Políticas económicas y pobreza infantil*. Madrid: UNICEF-Comité Español.

Ballesteros Vicente, C. y otros. (2009). (2004).

II Conferencia de Infancia. Propuestas para una estrategia de promoción de los derechos de la infancia. España: Plataforma de Organizaciones de Infancia

Comité de los Derechos del Niño (2005).

Observación General n. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6, [en línea], 1º de septiembre de 2005.

Disponible en web: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6_sp.doc

[Consulta: junio de 2009]

Comité de los Derechos del Niño (2002).

CRC/C/15/Add.185 (párr. 14). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España.* Ginebra: Naciones Unidas.

Disponible en web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1998.pdf> [Consulta: 13 de octubre de 2009]

Consejo de la Unión Europea (2005).

Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de Refugiado. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.

Disponible en web:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:ES:PDF>

[Consulta: septiembre de 2009]

Consejo General de la Abogacía Española (2007).

Circular 4/2007 Propuesta de recomendación sobre asistencia jurídica a menores no acompañados [en línea]. Madrid.

Disponible en web:

http://www.planificacion-juridica.com/media/upload/arxius/documentos_icacr/CGAE.pdf

[Consulta: octubre de 2009]

Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Defensor del Pueblo (2009).

Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social. Madrid: Defensor del Pueblo.

Disponible en web:

http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonograficos/informe_menores_09.zip

[Consulta: octubre de 2009]

Defensor del Pueblo (2008).

Informe anual 2007. Madrid: Defensor del Pueblo.

Disponible en web: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes1.asp>

[Consulta: octubre de 2009]

Defensor del Pueblo (2007).

Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006. Madrid: Defensor del Pueblo.

Disponible en web:

<http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes2.asp>

[Consulta: octubre de 2009]

Defensor del Pueblo (2005).

Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España: edición abreviada para prácticos. Madrid: Defensor del Pueblo.

Del Río Álvarez, M. y otros (2005).

Programación Infantil de Televisión: Orientaciones y Contenidos Prioritarios. España: Instituto Oficial de Radio y Televisión. RTVE

Espinosa Gil, L. y otros (2007).

Marco social y demográfico considerando de forma específica el enfoque de género, en *Informe Salud, Infancia, Adolescencia y Sociedad* (SIAS), nº. 6: Aspectos relativos a la salud de la infancia y de la adolescencia en España. Sociedad de Pediatría Social.

European Commission (2008).pp. 146 a149.

Child Poverty and Well-Being in the EU-Current status and the way forward Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fundación ANAR (2008).

Informe anual del teléfono del menor [en línea].

Disponible en web: http://www.anar.org/docs/informa_anual_2008.pdf [Consulta: octubre de 2009]

Fundación ANAR (2007).

Informe anual del teléfono del menor. Madrid: Fundación ANAR.

Fundación Yehudi Menuhin España (2009).

Memoria de actividades 2008 [en línea]. Madrid: Fundación Yehudi Menuhin España.

Disponible en web: <http://www.fundacionmenuhin.org/memoria08.pdf> [Consulta: octubre de 2009]

García Fuentes, M. y otros (2007).

Obesidad infantil en España. Epidemiología, comorbilidades y prevención con especial referencia a la población adolescente. En Informe Salud, Infancia, Adolescencia y Sociedad (SIAS), nº. 6: Aspectos relativos a la salud de la infancia y de la adolescencia en España. Sociedad de Pediatría Social.

Human Rights Watch (2007).

Responsabilidades no bienvenidas. España no protege los Derechos de los menores extranjeros no acompañados en las Islas Canarias. New York: Human Rights Watch.

International Committee of the Red Cross y otros (2004).

Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children. Geneva: International Committee of the Red Cross. Central Tracing Agency and Protection Division.

Instituto de Infancia y Mundo Urbano (2007).

La infancia en cifras (2). Colección Observatorio de la Infancia nº 5. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

Instituto Nacional de Estadística (2009).

Anuario Estadístico de España 2009. Madrid: INE.

Instituto Nacional de Estadística (2008).

Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. [en línea].

Disponible en web:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p450/a2008&file=pcaxis>

[Consulta: octubre de 2009]

Instituto Nacional de Estadística.

Población por edad (año a año) y sexo. Base de datos [en línea] del INE.

Disponible en web:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&file=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245%2Fp04%2F%2Fa2008>

Instituto Nacional de Estadística.

Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de Dependencia. EDAD 2008. Nota de Prensa de 4 de noviembre de 2008.

Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, Agencia Española de Protección de Datos (2009).

Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales online [en línea].

Disponible en web: <http://www.inteco.es/file/1000275028> [Consulta: octubre de 2009]

Laparra M. y Ayala, L. (2009).

El sistema de garantía de los ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social. Colección de Estudios Foessa. Madrid: Cáritas Española, Editores.

López Blasco, A., y otros (2008).

Informe Juventud en España 2008. Madrid: Edición Injuve y en línea.

Disponible en:

<http://www.injuve.migualdad.es/injuve/contenidos.downloadatt.action?id=725387112>

Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008).

Estadística básica de medidas impuestas a los menores infractores nº 6. Madrid: Secretaría General Técnica. Subdirección General de Información y Publicaciones.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2008).

III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España.

Madrid: Dirección General de las Familias y de la Infancia. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2008).

Informe de seguimiento de la aplicación del PENIA en el periodo 2006-2007. Madrid: Dirección General de las Familias y de la Infancia. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006).

Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009. Madrid: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

Méndiz Noguero, A. (2005).

La juventud en la publicidad. *Revista de Estudios de Juventud.* Nº 68 Jóvenes y medios de comunicación.

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2007).

Informe anual 2007: el problema de la drogodependencia en Europa. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Disponible en:

<http://www.unad.org/upload/25/98/InformeObservatorioEuropeo2007.pdf>

Save the Children, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2004).

Declaración de buenas prácticas. [en línea] (Tercera Edición).

Disponible en web:

<http://www.separated-children-europe-programme.org/index.html> [Consulta: julio de 2009]

United Nations High Commissioner for Refugees (2006).

Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

Disponible en web:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html> [Consulta: septiembre de 2009]

Vidal, F. y Mota R. (2008).

Encuesta de infancia en España 2008. Cuadernos Fundación SM nº 11. Madrid: Fundación SM.

PLATAFORMA DE INFANCIA

Somos una alianza de entidades sin ánimo de lucro, plural, solidaria, democrática e independiente desde el punto de vista político y religioso, constituida legalmente en el año 1997, con el fin de aunar los esfuerzos de organizaciones de ámbito estatal que trabajan para la infancia y crear un espacio de coordinación que promueva iniciativas en favor de los niños, niñas y adolescentes en España.

La Plataforma de Organizaciones de Infancia tiene como marco de referencia la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, con el fin de proteger los derechos de todo ser humano menor de dieciocho años, considerando que éstos no deben ser tratados como objeto de beneficencia, sino como sujetos de derecho con necesidades e intereses específicos.

NUESTRA MISIÓN

Desde el trabajo conjunto de entidades sociales que actúan en España protegemos, promovemos y defendemos los derechos de los niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

¿QUÉ HACEMOS?

- ▶ **Fortalecemos** la capacidad de interlocución de las entidades de infancia ante las administraciones públicas y la sociedad en general, contribuyendo al diseño de políticas dedicadas al bienestar de la infancia.
- ▶ **Sensibilizamos** a la sociedad en general para el conocimiento y el respeto de los derechos de la infancia.
- ▶ **Impulsamos** el fortalecimiento del tejido asociativo de infancia, reforzando las relaciones entre las organizaciones miembro, otras entidades y redes del movimiento asociativo.
- ▶ **Contribuimos** desde la coordinación y participación interasociativa a la construcción de Plataformas Autonómicas de Infancia.
- ▶ **Incidimos** en el diseño de políticas de infancia en el ámbito internacional, especialmente a través de la participación en diversos espacios clave en la Unión Europea e Iberoamérica.

NUESTROS VALORES

- ▶ **IGUALDAD** para todos y todas.
- ▶ Promoción de la **PARTICIPACIÓN** de la infancia en las diferentes etapas de su desarrollo.
- ▶ **COOPERACIÓN** entre entidades sociales para aunar esfuerzos en el logro de los objetivos.
- ▶ **COMPROMISO** profesional y ético para el adecuado desempeño de nuestro trabajo.
- ▶ **TRANSPARENCIA** y **RESPONSABILIDAD** en el control financiero y la administración de los recursos.
- ▶ **CALIDAD** en la implementación de programas y servicios.
- ▶ **SENSIBILIDAD** ante los acontecimientos que vulneren los derechos de los niños y de las niñas.

JUNTOS TRABAJAMOS POR LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS



ORGANIZACIONES MIEMBRO

Aldeas Infantiles SOS España • Asociación Andaluza de Centros Católicos de Ayuda al Menor - ACCAM • Asociación Centro Trama • Asociación Colectiva La Calle • Asociación Juvenil "Juventud y Medios de Comunicación" - JUMECO • Asociación MACI • Asociación Mundo Infantil • Asociación Mensajeros de la Paz • Asociación Navarra Nuevo Futuro • Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado - AVAR • Caritas Española • Comisión Española de Ayuda al Refugiado - CEAR • Confederación de Centros Juveniles Don Bosco de España • Confederación Española de Puntos de Encuentro Familiar - CEPEF • Cruz Roja Juventud • Diaconía • DIDANIA, Federación de Entidades Cristianas de Tiempo Libre • Esplais Catalans - esplac • Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil - FAPMI • Federación de Asociaciones de Scouts de España - ASDE • Federación INJUCAM para la Promoción de la Infancia y la Juventud • Fundación ADSIS • Fundación ANAR • Fundación Balía por la Infancia • Fundación Diagrama • Fundación Esplai, Acción Social, Educación y Tiempo Libre • Fundación Internacional O'Belén • Fundación Meniños • Fundación Menudos Corazones • Fundación Plan Internacional España • Fundación Plataforma Educativa • Fundación Save the Children • Fundación UNICEF - Comité Español • Fundación Yehudi Menuhin España • Infancia sin Fronteras • Juventudes Socialistas de España • Kamira. Sociedad Cooperativa de Iniciativa Social • Liga Española de la Educación y la Cultura Popular - LEECP • Movimiento Junior de Acción Católica • Movimiento Scout Católico • Organización Juvenil Española • Plataforma de Organizaciones de Infancia de Madrid • Proyecto Solidario • Senda. Movimiento Senda, Desarrollo y Educación España - MSDE • Taula per la Infància i l'Adolescència a Catalunya - TIAC • YMCA España



plataforma
de infancia
españa

Somos una asociación constituida por organizaciones sociales que trabajan a favor de la infancia.

Somos una organización sin ánimo de lucro y declarada de utilidad pública.

Somos plurales, solidarios, democráticos e independientes de cualquier organización política y religiosa.

su voz es la nuestra

Escosura, 3. Local 2. 28015 Madrid. Tel: 91 447 78 53. Fax: 91 447 83 33.
e-mail: poi@plataformadeinfancia.org. www.plataformadeinfancia.org