

Observaciones del Comité de los Derechos del Niño vinculadas a estadísticas de infancia

Conchi Ballesteros Vicente

Responsable de Programas. Plataforma de Organizaciones de Infancia

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) entró en vigor en España en 1991. Constituye el instrumento de Derechos Humanos más ampliamente ratificado, recogiendo en un total de cincuenta y cuatro artículos los derechos y necesidades de niños y niñas, concibiéndolos como “(...) todo ser humano menor de dieciocho años de edad (...)” (artículo 1 de la CDN).

El propio texto contempla el establecimiento de un Comité para examinar los progresos realizados por los Estados Partes (artículo 43), debiendo presentar ante el Comité informes periódicos sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en la citada Convención, primero a los 2 años de la entrada en vigor en el país respectivo, posteriormente cada cinco años (artículo 44). Esto se completa con la posibilidad de que organismos de Naciones Unidas (NN.UU.) y otros órganos competentes—incluida aquí la sociedad civil—puedan proporcionar asesoramiento especializado a través de informes (artículo 45). Tras dichos exámenes, el Comité elabora y difunde las llamadas “Observaciones Finales”, que recogen medidas de seguimiento adoptadas y progresos realizados por el Estado Parte en cuestión, así como los principales motivos de preocupación y recomendaciones.

Además de lo anterior, el Comité indicado realiza otras actividades, pudiendo destacar entre ellas la elaboración de lo que denomina “Observaciones Generales”, documentos de extensión variable que recogen su interpretación sobre el alcance de una temática específica con vistas a ayudar en última instancia a una mejor aplicación de la Convención. Así, la propia CDN permite al Comité formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 ya citados. Igualmente, las normas de procedimiento del propio Comité establecían que este puede presentar Observaciones Generales confor-

me al artículo 73 de las Normas de Procedimiento del Comité (CRC/C/4/Rev.1).

OBSERVACIONES FINALES A ESPAÑA

Hasta el momento, el Comité de los Derechos del Niño ha redactado en tres ocasiones “Observaciones Finales” a España, en relación con el cumplimiento de los derechos de la infancia en nuestro país.

Así, en la primera ocasión, que data de 1994 (CRC/C/15/Add.28), dentro del apartado C. “Principales temas de preocupación”, el Comité manifestaba su inquietud por el hecho de que “(...) no se haya desarrollado plenamente la coordinación efectiva entre las autoridades centrales y las autoridades regionales y locales para la aplicación de las políticas de promoción y protección de los derechos del niño. También es necesaria la coordinación a los fines de vigilancia para impedir que surjan desigualdades en la aplicación de programas económicos, sociales y culturales destinados a los niños”. A continuación recomendaba, dentro del punto D “Sugerencias y recomendaciones”, que el Estado Parte “(...) refuerce los mecanismos de coordinación previstos en su marco constitucional y legislativo y que desarrolle la evaluación y la vigilancia en todos los niveles de la administración, central, regional y local (incluidas las Comunidades Autónomas) para garantizar que la Convención sobre los Derechos del Niño se respete y aplique plenamente”. También recomendaba “(...) que el Gobierno de España reúna toda la información necesaria para obtener un panorama general de la situación en el país y llevar a cabo una evaluación completa y multidisciplinaria de los progresos y las dificultades que se presenten en la aplicación de la Convención. Con esta evaluación debería poder formular las políticas adecuadas para luchar contra las diferencias y prejuicios arraigados”. Se encuentra, por tanto, aquí una primera referencia a

la necesidad de recopilar información que permita obtener una visión de la situación, realizar tras ello la debida evaluación y, de acuerdo a esta última, elaborar las políticas.

La segunda ocasión en la que el Comité de los Derechos del Niño examinó a España fue en 2002 (CRC/C/15/Add.185). Entonces, el punto C sobre “Principales motivos de preocupación y recomendaciones”, lo iniciaba el Comité señalando algunas de las recomendaciones anteriores, lamentando que “(...) no se haya prestado suficiente atención a algunas preocupaciones y recomendaciones que expresó y formuló al examinar el informe inicial del Estado Parte (CRC/C/8/Add. 6), en particular las que figuran en los párrafos 12 (coordinación), 13 (recopilación de datos) (...)”, entre otras, preocupaciones y recomendaciones que se reiteraban posteriormente en dicho documento. Por ello, indicaba el Comité en el apartado 1 referido a las “Medidas generales de aplicación”, en particular con respecto a la “Recopilación de datos”, que aunque celebraba “(...) la elaboración de estadísticas básicas sobre la protección del niño y la creación de una base de datos relativa a la infancia, así como los esfuerzos del Observatorio de la Infancia para armonizar el sistema con las Comunidades Autónomas (...)”, seguía preocupado “(...) por la fragmentación de la información, que también se debe a la diversidad de sistema e indicadores que utilizan las Comunidades Autónomas”. De conformidad con su anterior recomendación (ibid., párr. 13), el Comité reiteraba su recomenda-

ción de que el Estado Parte “(...) a) Perfeccione su mecanismo de recopilación de datos y de análisis de datos desglosados sistemáticamente sobre la población menor de 18 años en todas las esferas que abarca la Convención, prestando especial atención a los grupos más vulnerables, a saber, los niños romaníes, los hijos de familias migrantes, los niños migrantes no acompañados y los hijos de familias económica y socialmente desfavorecidas; b) Utilice eficazmente esos datos e indicadores para formular y evaluar políticas y programas destinados a la aplicación y la supervisión de la Convención”.

La última ocasión en la que el Comité ha planteado “Observaciones finales” a España fue en 2010 (CRC/C/ESP/CO/3-4). De nuevo, comenzaba el órgano por incluir, dentro del apartado C relativo a los “Principales motivos de preocupación y recomendaciones”, una referencia a sus recomendaciones anteriores. De este modo, el Comité, si bien acogía con satisfacción “(...) la labor realizada por el Estado Parte para aplicar las observaciones finales del Comité sobre su segundo informe periódico (CRC/C/15/Add. 185) (...)”, indicaba que “(...) algunas de las recomendaciones que figuraban en ellas no se han atendido suficientemente, por lo que se reiteran (...)”. Seguidamente, el Comité instaba al Estado Parte a que “(...) adopte todas las medidas necesarias para dar curso a las recomendaciones que figuran en las observaciones finales sobre el segundo informe periódico que no se han aplicado suficientemente, en particular las referidas a la coordinación, la reunión



de datos, la discriminación, los niños migrantes, los niños extranjeros no acompañados y los niños privados de libertad. En ese contexto, señala a la atención del Estado Parte su Observación general Nº 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité incluía además dentro del punto 1 sobre “Medidas generales de aplicación (artículos 4, 42 y 44 (párrafo 6) de la Convención) lo siguiente en relación a la “Reunión de datos”. Así, si bien reconocía “(...) la importancia del papel que desempeña el Observatorio de la Infancia en los ámbitos de investigación, la reunión de datos y su análisis (...)”, le preocupaba al Comité “(...) el enfoque fragmentado de la reunión de datos, que no abarca todas las esferas incluidas en la Convención y se realiza de manera desigual en los planes regional y nacional. De conformidad con las recomendaciones anteriores (CRC/C/15/Add. 185), el Comité recomienda al Estado Parte que refuerce su mecanismo de reunión y análisis sistemático de datos desglosados, entre otras cosas, por edad, sexo y origen étnico, de todas las personas menores de 18 años y respecto de todos los ámbitos incluidos en la Convención, haciendo especial hincapié en los niños romaníes, los migrantes, los extranjeros no acompañados y los pertenecientes a hogares desfavorecidos desde el punto de vista económico y social”.

Lo anterior refleja el modo en el que el Comité ha venido orientando a España como Estado Parte de la CDN con respecto a la cuestión de las estadísticas, pasando de mencionar simplemente la reunión de información y la recopilación de datos a demandar un análisis sistemático de datos desglosados.

OBSERVACIONES GENERALES

Tal y como se ha señalado al comienzo de este artículo, junto con las “Observaciones Finales” dirigidas a los Estados Partes de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño elabora de forma periódica “Observaciones Generales” con las que pretende orientar en la interpretación de la CDN y, en última instancia, mejorar su aplicación. Una vía que utiliza desde hace un tiempo el órgano para dar a conocer estas herramientas de interpretación, al constatarse su conocimiento aún insuficiente e infrautilización, es incorporar referencias a algunas de ellas en las propias recomendaciones (“Observaciones Finales”) que plantea a los Estados Partes tras supervisar la aplicación de la Convención por los mismos. Para ilustrar esto y en alusión al contenido del presente número, se

El Comité ha venido orientando a España como Estado Parte de la CDN con respecto a la cuestión de las estadísticas demandando un análisis sistemático de datos desglosados

toma como ejemplo la Observación General Nº 5 (2003) sobre las “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, referida igualmente como ya se ha indicado en este artículo en las últimas recomendaciones del Comité a España, de 2010.

Dicha Observación recoge en su inicio que el propio Comité entiende que “Los diversos elementos de ese concepto (“medidas generales”) son complejos (...)”. El grupo de artículos reunidos bajo ese término es, según clasificación realizada por el indicado órgano, el siguiente: artículo 4 (sobre la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención), artículo 42 (sobre la obligación de dar a conocer ampliamente el contenido de la Convención a los niños, niñas y adultos) y el párrafo 6 del artículo 44 (sobre la obligación de dar amplia difusión a los informes en el Estado Parte).

El párrafo 12 de la Observación General Nº 5 recuerda que “La adopción de una perspectiva basada en los derechos del niño (...), es necesaria para la aplicación efectiva de toda la Convención, particularmente habida cuenta de los siguientes artículos de la Convención identificados por el Comité como principios generales:

- Artículo 2. Obligación de los Estados de respetar los derechos enunciados en la Convención y de asegurar su aplicación a cada niño o niña sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna.
- Artículo 3, párrafo 1. El interés superior del niño o niña como consideración primordial en todas las medidas que les conciernen.
- Artículo 6. El derecho intrínseco del niño y niña a la vida y la obligación de los Estados Partes de garantizar en la máxima medida posible su supervivencia y desarrollo.

- Artículo 12. El derecho del niño y niña a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan y a que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones.

Tomando en cuenta lo que se acaba de señalar, no sorprende que dentro del apartado sobre “Disposiciones administrativas y de otra índole”, el Comité recoja, entre otras, las dos cuestiones siguientes, íntimamente relacionadas:

- Vigilancia de la aplicación: necesidad de valorar y evaluar los efectos sobre los niños y niñas:
“Para que el interés superior del niño (párrafo 1 del artículo 3) sea una consideración primordial a la que se atienda, y para que todas las disposiciones de la Convención se respeten (...) en todos los niveles (...) se requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los niños (...) y de evaluación de los efectos sobre los niños (...). Este proceso tiene que incorporarse, a todos los niveles de gobierno y lo antes posible, en la formulación de políticas”.
“La autovigilancia y la evaluación son una obligación para los gobiernos. No obstante, el Comité considera asimismo esencial que exista una vigilancia independiente de los progresos logrados (...)”.

- Reunión de datos y análisis y elaboración de indicadores:

- “La reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños, desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación.
- El Comité recuerda a los Estados Partes que es necesario que la reunión de datos abarque toda la infancia, hasta los 18 años.
- También es necesario que la recopilación de datos se coordine en todo el territorio a fin de que los indicadores sean aplicables a nivel nacional.
- Los Estados deben colaborar con los institutos de investigación pertinentes y fijarse como objetivo el establecimiento de un panorama completo de los progresos alcanzados en la aplicación, con estudios cualitativos y cuantitativos.
- Las directrices en materia de presentación de informes aplicables a los informes periódicos exigen que se recojan datos estadísticos desglosados detallados y otra información que abarque todas las esferas de la Convención.
- En fundamental no solo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia.
- La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención (...)”.

Para saber más...

- “Los Derechos de la Infancia... su cumplimiento, nuestro compromiso. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. 20 noviembre 1989”. Edita: Plataforma de Organizaciones de Infancia (mayo, 2009)
- “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: España”. Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/15/Add.28. 24 de octubre de 1994. Español. Original: Inglés. Comité de los Derechos del Niño, séptimo período de sesiones.
- “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño. España”. Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/15/Add.185. 13 de junio de 2002. Español. Original: Inglés. Comité de los Derechos del Niño, 30º período de sesiones.
- “Observaciones finales: España”. Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/ESP/CO/3-4. 3 de noviembre de 2010. Español. Original: Inglés. Comité de los Derechos del Niño, 55º período de sesiones, 13 de septiembre a 1º de octubre de 2010.
- “Observación General Nº 5 (2003): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”. Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5. 27 de noviembre de 2003. Español. Original: Inglés. Comité de los Derechos del Niño, 34º período de sesiones, 19 de septiembre a 3 de octubre de 2003.

En definitiva, a la luz de lo apuntado, si bien España ha realizado progresos desde la entrada en vigor de la CDN, lo indicado por el Comité de los Derechos del Niño sobre la vigilancia de su aplicación, íntimamente ligada a la reunión de datos, así como al análisis y elaboración de indicadores, no puede sino servir de pauta para reorientar la elaboración presente y futura de estadísticas sobre infancia, que contribuyan a un mejor conocimiento de la realidad, un mejor diseño de políticas y, en último caso, a una mejor aplicación de la indicada Convención.