



**ESTRATEGIA
VASCA CONTRA
LA VIOLENCIA
HACIA LA INFANCIA
Y LA ADOLESCENCIA**

2022/25

No más
juguetes rotos



**TODOS LOS
SENTIDOS CONTRA
LA VIOLENCIA INFANTIL**

Euskadi, bien común



**EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO**

BERDINTASUN, JUSTIZIA
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

978-84-457-3651-7



9 788445 736517



**ESTRATEGIA
VASCA CONTRA
LA VIOLENCIA
HACIA LA INFANCIA
Y LA ADOLESCENCIA**

2022/25

No más
juguetes rotos

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

BERDINTASUN, JUSTIZIA
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2022

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco:

https://www.katalogoak.euskadi.eus/cgi-bin_q81a/abnetclop?SUBC=VEJ/J0001

Edición:

1ª, abril 2022

Tirada:

110 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales

Internet:

www.euskadi.eus

Edita:

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1. 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación:

Dirección de Comunicación. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales

Impresión:

Servicio de Imprenta y Reprografía del Gobierno Vasco

D.L.:

LG G 323-2022

ISBN:

978-84-457-3651-7

ÍNDICE

Introducción y objetivos	5
Marco normativo	9
Marco teórico y conceptual	15
Qué entendemos por violencia hacia infancia y adolescencia: raíces y enfoque	15
Distintas formas y tipos de violencia hacia la infancia y la adolescencia:	21
Diagnóstico: algunos datos sobre el problema de la violencia hacia la infancia y la adolescencia	25
Datos en relación con el maltrato infantil intrafamiliar	29
Datos en relación con la violencia sexual	31
Datos en relación con la violencia entre iguales	34
Datos en relación con la violencia machista contra la infancia y adolescencia	36
Datos en relación con la violencia institucional	40
Datos en relación con otras formas de violencia hacia NNA	41
Datos en relación con NNA que ejercen violencia	44
En síntesis: los 20 datos más significativos	46
Principios, enfoques y criterios	47
Principios fundamentales	48
Enfoques transversales	51
Criterios de modelo	55
Objetivos estratégicos y líneas de actuación	59
Eje 1: Promoción de derechos y prevención	65
Objetivo estratégico.....	65
Justificación	65
Líneas de actuación.....	68
Orientaciones.....	69
Agentes.....	73

Eje 2: Detección precoz y comunicación	75
Objetivo estratégico.....	75
Justificación	75
Líneas de actuación	78
Orientaciones	79
Agentes.....	82
Eje 3: Atención y reparación	83
Objetivo estratégico.....	83
Justificación	83
Líneas de actuación	86
Orientaciones	87
Agentes.....	91
Eje 4: Colaboración y gestión del conocimiento	93
Objetivo estratégico.....	93
Justificación	93
Líneas de actuación	95
Orientaciones	95
Agentes.....	98
Gobernanza de la Estrategia	101
Anexo I: notas metodológicas	105
Anexo II: marco normativo	111
Anexo III: glosario de conceptos de interés.....	115
Anexo IV: tablas de datos.....	123

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

“No puede haber concesiones en el rechazo a la violencia contra los niños y niñas. La singularidad de la infancia y adolescencia – su potencial humano, su fragilidad y vulnerabilidad iniciales, su dependencia de las personas adultas para su crecimiento y desarrollo – crean un argumento incontrovertible a favor de más y no menos, inversión en la prevención y protección contra la violencia”.

La violencia contra las niñas, niños y adolescentes² (en adelante NNA) es una violación de derechos humanos que además conlleva costos humanos, sociales y económicos enormes. Las investigaciones realizadas hasta la fecha han ayudado a visibilizar las consecuencias perjudiciales y duraderas que tiene sobre el bienestar, la salud y la seguridad de las personas menores de edad y también, el impacto sobre el rendimiento académico o la productividad y, en definitiva, sobre el desarrollo de las sociedades y países. “Una prevención adecuada y a tiempo de la violencia contra la infancia permite atender una multitud de problemas que, a largo plazo, suponen una importante carga social y económica”³.

Las instituciones vascas cuentan con una larga trayectoria en el desarrollo de medidas y políticas públicas de diferente índole (planes, programas, servicios) para la prevención, detección, atención, protección y reparación de la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad. Instituciones que actúan, en el marco de sus competencias y cumpliendo con las funciones que les encomienda la normativa de referencia, desde ámbitos muy diferentes como el de la justicia, los servicios sociales, la salud, la seguridad, la educación, el ocio y tiempo libre, la cultura, el deporte, etc. Junto a ellas, en muchos de estos ámbitos también despliegan valiosas actuaciones otros agentes sociales.

La Dirección de Familias e Infancia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales impulsa esta Estrategia Vasca contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia

1 PINHEIRO, P. S. *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas*. Nueva York: ONU, 2016.

2 En el Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña se define “niño”: “(...) todo ser humano menor de dieciocho años de edad...”. Esta delimitación es adoptada en el ámbito estatal y autonómico y también es adaptada a nuestra realidad particular de manera que en el marco normativo vasco se acota que la infancia es el período de vida comprendido entre el nacimiento y la edad de doce años, y que la adolescencia es el período de vida comprendido entre la edad de trece años y la mayoría de edad.

3 PINHEIRO, P. S. *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas*. Nueva York: ONU, 2016.

(2022-2025) con el fin de **articular** toda esa experiencia, el conocimiento acumulado y los esfuerzos que agentes múltiples realizan cada día para avanzar en una misma dirección. Así mismo, parte de una convicción: la prevención de la violencia contra las y los NNA requiere de la **cooperación y colaboración** entre agentes y sistemas, ya que no es posible abordar el tema de forma eficaz trabajando por separado. En este sentido, esta Estrategia representa una oportunidad de **aunar esfuerzos** para que toda la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante CAE) pueda vivir y crecer libre de toda forma de violencia.

Ésta es una Estrategia **marco** que busca identificar y proponer **horizontes** compartidos, señalar los principales caminos por los que se debería avanzar para alcanzarlos y aportar **orientaciones** para recorrerlos de manera coherente con unos principios y valores comunes. Una Estrategia que aspira a alinear las actuaciones que las distintas instituciones llevan a cabo, inspirando sus planes y otros documentos de referencia en los que quedan recogidas.

También pretende ser una herramienta para construir una **mirada compartida** en clave de país sobre la violencia hacia la infancia y adolescencia. En este sentido, se apuesta por adoptar una visión integral que permita considerar las causas y consecuencias de un fenómeno multidimensional como éste y que entienda la violencia a NNA como producto de un abuso de poder en relaciones de desigualdad, que incluye tanto las formas más explícitas de daño físico e intencional como las formas no físicas y no intencionales de daño.

Así mismo, cabe destacar que esta Estrategia está elaborada desde un paradigma basado en el respeto y la promoción de la dignidad humana de NNA y su integridad física y psicológica como titulares de derechos⁴. Este paradigma, establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña (en adelante CDN), es uno de los pilares imprescindibles para superar la visión adultocéntrica de nuestra organización social, la cual da sustento al establecimiento de relaciones asimétricas, promueve valores de superioridad de las personas adultas y legitima el abuso de poder hacia las personas menores de edad. La CDN invita a las personas adultas a mirar a los NNA en el presente y no como “proyectos de adultos (...) es una forma de ser persona hoy, válida y respetable; no es una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o subordinación a los padres u otros adultos, sino que es una etapa de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica”⁵.

En definitiva, con esta Estrategia se aspira a que las instituciones vascas estén **más y mejor preparadas** para: prevenir todas las formas de violencia; también para detectar con mayor precocidad e intervenir tempranamente sobre las situaciones de violencia; para ofrecer mayor integralidad en la atención y protección y para reparar todos los daños causados; para avanzar hacia la consolidación de la colaboración y cooperación de un entramado institucional que conozca más y mejor la realidad, que mejore de forma permanente y brinde una atención de calidad.

4 NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Observación general nº13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13, de 18 de abril de 2011).

5 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). *Superando el adultocentrismo*. Santiago de Chile: UNICEF, 2013.

Para su elaboración se ha apostado por un proceso participativo que ha permitido compartir reflexiones y recoger propuestas de un amplio número de instituciones y entidades sociales cuya labor tiene impacto sobre el bienestar de la infancia y la adolescencia en la CAE y se despliega desde ámbitos muy diversos. Así mismo, en el proceso se ha involucrado directamente a NNA a fin de incorporar su visión sobre la violencia que les afecta.

Esta Estrategia comienza abordando QUÉ es la violencia hacia NNA, tomando como referencia los principales instrumentos legales del marco normativo internacional, europeo, estatal y vasco. Seguidamente, desarrolla un marco teórico y conceptual que ayuda a delimitar cuál es el objeto de esta Estrategia, así como a adoptar una mirada común sobre esta vulneración de derechos.

A continuación, se plantea POR QUÉ es importante atender a este problema y por qué es necesaria una Estrategia como ésta. A partir de una actualización del informe “Violencia hacia niñas, niños y adolescentes en la CAPV: diagnóstico, retos y orientaciones” elaborado en 2019 por el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia de Gobierno Vasco, se realiza una breve aproximación en datos a las dimensiones de este fenómeno en la CAE y se identifican los principales retos a los que cabe prestar atención para hacerle frente.

Una vez presentados la definición de violencia y los datos disponibles, los siguientes apartados se refieren al PARA QUÉ de la Estrategia, qué se quiere impulsar y CÓMO. En el cuarto apartado se presentan y describen los principios y enfoques que deben orientar el trabajo en torno a este tema y el quinto se dedica a presentar los cuatro ejes y objetivos estratégicos en los que se estructura el grueso de los contenidos de la Estrategia dirigidos a orientar la actuación de los poderes públicos.

Posteriormente, se incluye un apartado para cada uno de los ejes en el que se describen las líneas de actuación que engloba, así como las pautas y orientaciones para tener en cuenta.

Finalmente, el último apartado se dedica a la presentación del modelo de gobernanza que establece el procedimiento para el seguimiento de la Estrategia.

El documento se cierra con cinco anexos: el primero de ellos, incluye notas metodológicas sobre el proceso de elaboración de la estrategia; el segundo, incluye una relación exhaustiva de referencias normativas; el tercero, un glosario de conceptos de interés; el cuarto, una recopilación de tablas de datos de diagnóstico; y el quinto, herramientas para el seguimiento de la Estrategia.

Por último, cabe apuntar que esta Estrategia se acompaña de una separata que incluye un mapa de los recursos y estrategias disponibles actualmente en la CAE para prevenir o intervenir en situaciones de violencia hacia NNA.

MARCO NORMATIVO

La CAE asumió la responsabilidad sobre las políticas de infancia y adolescencia a través del Estatuto de Autonomía de 1979. Desde entonces la evolución legal en relación con la materia ha sido constante y prueba de ello es que la presente estrategia ha sido elaborada en un contexto de tramitación de lo que se podría considerar como el último gran hito legislativo en el ámbito estatal en lo que a derechos y protección de personas menores de edad se refiere, como es la recién aprobada Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia (en adelante LOPIVI).

El entramado normativo para la defensa y promoción de las y los NNA es tan extenso que vamos a recogerlo a través de dos formatos. En este apartado, vamos a destacar algunos de los principales hitos normativos y en el Anexo IV se podrá consultar una lista pormenorizada de todos los instrumentos marco disponibles y vigentes en la materia en el ámbito internacional, estatal y autonómico.

En el ámbito internacional, fue en 1989 cuando se aprobó el tratado internacional de referencia indiscutible, que ha marcado un antes y un después en la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como en la prevención y erradicación de todas las formas de violencia a las que se ven expuestos. Este tratado es la denominada Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña⁶ (en adelante CDN) la cual fue ratificada por el Estado en 1990. Este documento recoge derechos civiles, políticos, económicos, sociales, sanitarios y culturales de las personas menores de edad.

La CDN, a diferencia de los textos anteriores, es una norma vinculante cuyo principal valor radica en la consagración de un cambio de paradigma en relación con la consideración de NNA como sujetos de derechos y que a casi 35 años de su aprobación sigue vigente y continúa siendo un desafío para las instituciones y la sociedad en su conjunto.

La CDN establece que una persona menor de edad es “todo ser humano por debajo de la edad de 18 años”⁷ y precisa que las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y no simplemente sujetos a proteger. Uno de los hechos diferenciadores de las personas menores de edad respecto a otros colectivos de seres humanos es que éstas tienen varios tipos de derechos humanos, aquellos que les corresponden como personas y aquellos que implican su protección, promoción de su desarrollo y bienestar en su camino hacia la vida adulta.

6 NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. *Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña*. 1989. Nueva York: Asamblea General, 1990.

7 *Excepto en aquellos casos en los que los Estados firmantes dispongan de supuestos legales que otorguen la mayoría de edad antes de la edad de 18 años.*

Para que las personas menores de edad puedan hacer ejercicio efectivo de sus derechos la CDN confiere una responsabilidad ineludible a todas las personas adultas quienes deberán actuar atendiendo siempre al interés superior del niño, niña o adolescente.

Para la adecuada interpretación y aplicación de la CDN por parte de los Estados firmantes, el Comité de los Derechos del Niño y la Niña, integrado por personas expertas, emite observaciones generales y recomendaciones. Aquellas directamente relacionadas con la mejora de la protección de las niñas y los niños ante la violencia son recogidas en el Anexo IV.

A nivel de Europa, en 1992 el Parlamento Europeo aprobó la Carta Europea de los Derechos del Niño y la Niña⁸, reconociendo que las necesidades de las y los NNA originan una serie de derechos y, en consecuencia, obligaciones para la familia, el Estado y la sociedad.

En 2011, la Comisión aprobó la Comunicación denominada Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño y la Niña, estableciendo los principios generales de actuación en la UE a la hora de velar por el respeto de las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la CDN relativas a los derechos de NNA y subrayó la importancia de dar un nuevo impulso a estos derechos y plasmar los objetivos políticos en medidas.

Los principios de protección a personas menores de edad están también integrados en el Tratado de la Unión Europea 2012, el cual establece que se fomentará la protección de sus derechos (art. 3).

En 2017, las Directrices de Protección de los Derechos del Menor⁹ establecieron el enfoque de la UE para así garantizar que los derechos de las personas menores de edad se tengan en cuenta en todas sus políticas y acciones exteriores.

Por otro lado, el Consejo de Europa ha desarrollado igualmente tratados sobre aspectos concretos de los derechos del niño y la niña. Entre estos, cabe destacar por su relación directa con la violencia hacia NNA el Convenio para la Protección de los niños Contra la Explotación y el Abuso Sexual. Como despliegue reciente, la Estrategia del Consejo de Europa para los Derechos de la Infancia 2016-2021 orienta la acción en clave de retos y entre las cinco áreas prioritarias de atención incluye una vida libre de violencia.

A nivel del Estado Español, la protección integral de las niñas, niños y adolescentes frente a la violencia goza de una mención expresa en la Constitución Española de 1978 en los artículos 15 y 39. La pieza central del marco jurídico en esta materia es la recientemente aprobada LOPIVI, que consolida un marco de protección integral para todas las niñas, niños y adolescentes en el ámbito estatal. El 2 de junio, fue aprobada la Ley 8/2021 por la que se reforma la legislación civil y procesal, y que en relación con la violencia hacia NNA amplía la regulación de visitas, custodia y patria potestad en contextos de violencia de género¹⁰.

8 PARLAMENTO EUROPEO. Carta europea de los derechos del niño. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, núm. C 241, de 21 de septiembre de 1992).

9 CONSEJO EUROPEO. *Directrices de Protección de los Derechos del Menor*. Consejo Europeo de 10 de diciembre de 2017.

10 CORTES GENERALES. Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. (BOE núm. 132, de 03/06/2021).

Antes, en 2015, con el objetivo de mejorar los instrumentos de protección jurídica de las personas menores de edad y constituir una referencia para las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia, se llevó a cabo una reforma del sistema de protección de menores de edad en base a dos piezas legislativas: la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio¹¹, y la Ley 26/2015¹², de 28 de julio, cuyas disposiciones modifican y complementan aspectos de la Ley Orgánica 1/1996, el Código Civil, la Ley de Adopción Internacional 54/2007, la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil y normas referidas a diversas materias como educación, familias numerosas o enjuiciamiento criminal entre otras. Resumidamente, esta reforma realizada:

- Fija el concepto del *Interés superior del o la menor de edad* y le dota de contenido, estableciendo pautas y criterios de interpretación que posibiliten su correcta aplicación en cada caso.
- Reconoce a las y los menores de edad como titulares de derechos y también obligaciones en los ámbitos familiar, escolar y social.
- Reconoce a las y los menores de edad como víctimas de violencia de género.
- Establece la obligación de todas las personas de informar a las autoridades en supuestos de delitos contra la libertad sexual, trata de seres humanos y explotación de menores de edad.
- Crea el registro central de delincuentes sexuales y establece restricciones en el trabajo con menores de edad.

A través del Observatorio de la Infancia, el Gobierno de España ha desarrollado planes estratégicos de infancia y adolescencia (PENIA), complementados con planes contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia (PESIA).

A nivel de la CAE, en el año 2005 el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia¹³ (LIA), la cual estableció, por primera vez en la CAE, un marco global de referencia en la materia. Dicho texto legal reunió el conjunto de derechos básicos que otros instrumentos normativos, a nivel internacional, estatal o autonómico, habían ya reconocido a favor de la infancia y adolescencia y, principalmente, estableció los principios que deben regir la actuación administrativa en relación a todas las personas menores de edad que residan o se encuentren en territorio de la CAE, y, en particular, en el ejercicio de las competencias de atención y protección a la infancia y la adolescencia.

La LIA estableció las competencias en el ámbito de la protección de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o de desamparo para los tres niveles administrativos.

A modo de resumen, a continuación, se ilustra la estructura básica competencial respecto a atención de personas menores de edad en la CAE considerando los tres niveles administrativos:

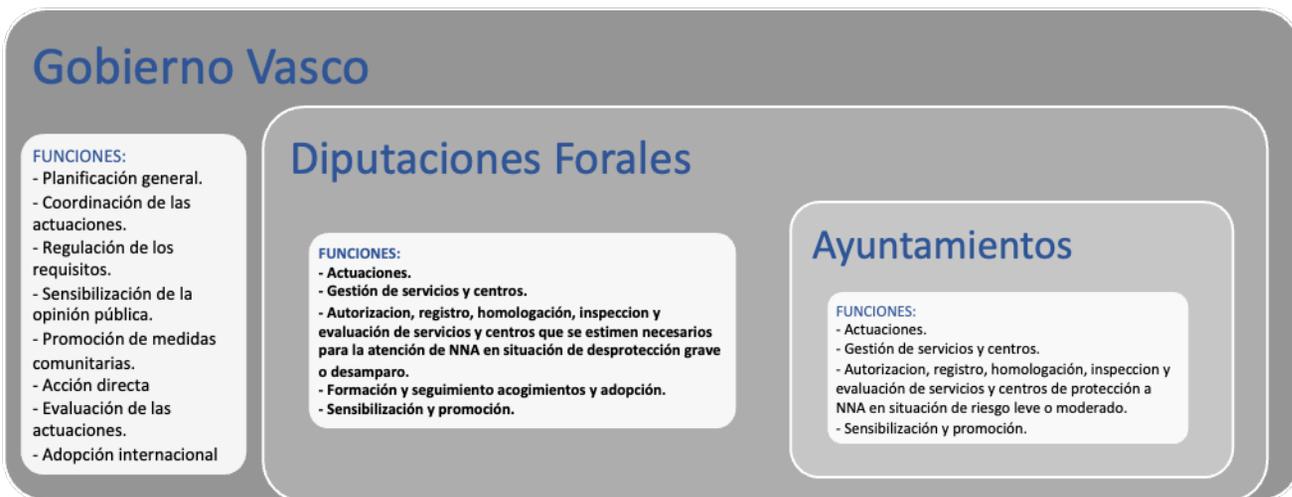
¹¹ CORTES GENERALES. Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. (BOE nº 175, de 23 de julio de 2015).

¹² CORTES GENERALES. Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. (BOE nº 180, de 29 de julio de 2015).

¹³ PARLAMENTO VASCO. Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. (BOPV nº 59, de 30 de marzo de 2005).

Ley que fue parcialmente modificada por la Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. (BOPV nº 251, de 31 de diciembre de 2009).

ESTRUCTURA BÁSICA COMPETENCIAL RESPECTO A LA ATENCIÓN A MENORES DE EDAD EN LA CAE



Fuente: elaboración propia.

Actualmente se encuentra en proceso de tramitación el Anteproyecto de Ley sobre Derechos de la Infancia y Adolescencia. En un principio, la tramitación de la norma se impulsó con la finalidad de acomodar el ordenamiento jurídico vasco de atención y protección a la infancia y a la adolescencia a las disposiciones legales estatales aprobadas en los últimos años. No obstante, se visualizó que el proceso de actualización de la normativa podía ser una oportunidad de acometer la elaboración y aprobación de una ley integral, partiendo de un enfoque global y multidisciplinar que abarque la regulación de aspectos y medidas enfocados en los siguientes ámbitos: participación; promoción (concienciación, sensibilización y formación); prevención (detección y atención precoz); protección a la infancia y la adolescencia (intervención asistencial); y, reparación de las vulneraciones sufridas en sus derechos.

Por otro lado, el Instrumento BALORA¹⁴, creado en 2010 y pionero a nivel estatal, se elaboró para responder a este objetivo: la valoración de la existencia y gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo producidas en el seno familiar para poder definir la estrategia de protección en cada caso y la administración competente, Ayuntamientos o Diputaciones Forales.

Este instrumento se diseñó con el objeto de valorar la presencia y gravedad de los déficits en el ejercicio de los deberes de protección por parte de padres y madres o responsables legales por lo que no sirve para valorar los otros problemas externos a la familia. Además, según el propio instrumento la gravedad de la desprotección se evalúa en función del impacto que el comportamiento de padres y madres o responsables legales tiene o puede tener en el niño, niña o adolescente.

¹⁴ GOBIERNO VASCO. Decreto 152/2017, de 9 de mayo, actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la CAE (BALORA). (BOPV nº 125, de 3 de julio de 2017).

También en 2008, se aprobó la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias¹⁵ la cual tiene por objeto establecer el marco y las bases para una política familiar integral, orientada a la mejora del bienestar y de la calidad de vida de las familias y de sus miembros y como finalidad la protección, atención y apoyo a las familias, mediante la ordenación, en un conjunto coherente, de las diversas medidas vigentes en el ámbito autonómico a favor de las familias, así como la regulación de nuevas medidas de apoyo.

En relación con la violencia específica contra las mujeres adultas, adolescentes y niñas la normativa vasca de referencia de carácter transversal es la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres -en la redacción dada por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres- que regula un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida.

Además de las instituciones públicas que asumen la responsabilidad de la provisión de servicios de responsabilidad pública desde ámbitos diferentes, hemos de considerar que en el sistema intervienen también otros agentes sociales que juegan un importante papel. Por un lado, cabe considerar a las entidades del Tercer Sector que están desarrollando programas, prestaciones y servicios, en algunos casos de las carteras de servicios de responsabilidad pública, dirigidos a menores de edad y de las redes de servicios comunitarios (centros educativos, deporte, ocio y tiempo libre) que desarrollan programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes y que tienen un enfoque de prevención primaria. Por otro lado, cabe considerar también a organizaciones y personas expertas que desde distintos campos (la investigación, la consultoría, la formación, la sensibilización, etc.) están contribuyendo a la generación de conocimiento y promoción de derechos de la infancia y adolescencia.

15 PARLAMENTO VASCO. Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias. (Boletín Oficial del País Vasco, núm. 246, de 24 de diciembre de 2008).

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Qué entendemos por violencia hacia infancia y adolescencia: raíces y enfoque

La violencia contra NNA es una violación de derechos humanos. Las principales referencias en la materia coinciden en definir la violencia hacia las personas menores de edad como un fenómeno estructural producto de un abuso de poder en relaciones de desigualdad y contemplan tanto las formas más explícitas de daño físico e intencional (violencia sexual, trata con fines de explotación sexual, mutilación genital femenina...) como las formas no físicas (maltrato psicológico, difusión pública de datos privados) y no intencionales de daño (descuido, revictimización).

La LOPIVI define esta vulneración de derechos humanos como “toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital”.

Y añade: “en cualquier caso, se entenderá por violencia el maltrato físico, psicológico o emocional, los castigos físicos, humillantes o denigrantes, el descuido o trato negligente, las amenazas, injurias y calumnias, la explotación, incluyendo la violencia sexual, la corrupción, la pornografía infantil, la prostitución, el acoso escolar, el acoso sexual, el ciberacoso, la violencia de género, la mutilación genital, la trata de seres humanos con cualquier fin, el matrimonio forzado, el matrimonio infantil, el acceso no solicitado a pornografía, la extorsión sexual, la difusión pública de datos privados así como la presencia de cualquier comportamiento violento en su ámbito familiar”¹⁶.

Esta definición parte de una mirada global de la violencia hacia NNA, amplía el marco de actuación de las administraciones públicas, se alinea con los avances legislativos, sociales y programáticos que se han producido en los últimos años, y presenta nuevos desafíos para la prevención, detección, atención, protección y reparación de las víctimas y supervivientes.

“Hacer sentir mal a una persona queriendo también es violencia y no es tan evidente como pegar o gritar a alguien”

Testimonio de NNA.

¹⁶ Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la Violencia (Boletín Oficial del Estado nº134 de 5 de junio de 2021).

El Informe Mundial sobre la Violencia y la salud de la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) indica que “la violencia es un fenómeno sumamente complejo que hunde sus raíces en la interacción de muchos factores biológicos, sociales, culturales, económicos y políticos”¹⁷. Esta estrategia adopta como referencia fundamental, aunque no exclusiva, el “**modelo ecológico**” para intentar comprender la naturaleza multicausal de la violencia hacia NNA, ya que ayuda a identificar los innumerables factores que influyen en la violencia y comprender cómo interactúan.

Partiendo de la hipótesis de que el entorno en el que crecemos afecta a todos los planos de nuestra vida y que nuestra forma de pensar, sentir, actuar está condicionada por múltiples factores sociales, se entiende el entorno como un conjunto de sistemas que se relacionaban entre sí y que a su vez se influyen mutuamente, de forma que la influencia de uno de ellos en el desarrollo de la niña o el niño depende de su relación con los demás.

En la medida en que los patrones sociales y culturales de comportamiento, los factores socioeconómicos (incluyendo la desigualdad y el desempleo) y los estereotipos de género también desempeñan un papel importante en este sentido, cabe concluir que **la violencia no afecta a todo el mundo por igual**.

Este modelo distingue diferentes niveles que se ordenan en función de la cercanía que guardan con la persona: el individual (factores biológicos y de historia personal); el relacional (familia, amistades, pareja); el contexto comunitario (escuelas, lugares de trabajo, vecindario...); y la estructura de la sociedad (valores y normas sociales y culturales...).



Fuente: elaboración propia

17 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

Los factores de un nivel pueden reforzar o modificar los de otro y pone de manifiesto que la prevención de la violencia exige actuar en varios niveles al mismo tiempo y confirma la pertinencia de una estrategia que considere los diferentes factores que pueden influir en un momento u otro de la detección, atención o reparación en situaciones de violencia.

De acuerdo con este modelo existe pues una gama amplia y compleja de factores que, aunque no determinan ni condicionan la existencia o ausencia de violencia, sí pueden aumentar el riesgo de padecerla y pueden ayudar a perpetuarla o, en sentido inverso, pueden considerarse palancas sobre las que actuar para proteger contra ella.

“Hay gente que no acepta que seas diferente y solo por eso ya te machaca”;

“La violencia se ejerce contra quienes se consideran más «débiles»”.
Testimonios de NNA.

En el nivel estructural la **legitimización social de algunas formas de violencia** como forma de relación, y la promoción de pautas de consumo, modelos y estereotipos que generan culturas de maltrato son un caldo de cultivo para cualquier tipo de violencia.

Además, en relación con la violencia específica hacia NNA hay **dos elementos centrales** que cabe tener muy presentes a la hora de explicar el fenómeno: la dependencia y las relaciones de poder.

1. Las y los menores de edad se encuentran en relación de **dependencia** de las personas adultas. Además, debido a su etapa de madurez y desarrollo, pueden carecer de las herramientas adecuadas para afrontar situaciones de riesgo y violencia. Por consiguiente, son la población más vulnerable de cualquier sociedad.
2. Las relaciones entre personas adultas y personas menores de edad se caracterizan por el **adultocentrismo**, es decir, se definen en nuestra sociedad (tendente a la jerarquización y verticalidad) por la asimetría, con prevalencia siempre de la persona adulta sobre la persona menor de edad. “La superioridad de la persona adulta significa en este caso, que su figura se convierte en referencial para él y la menor, en modelo, en fuente de autoridad. Así, en virtud de su posición asimétrica, el “poder hacer” de la persona adulta se legitima a sí misma frente a la menor. Cuando esta representación de lo normativo usa su estatus no para favorecer el crecimiento personal de la persona menor, sino para satisfacer sus propias necesidades, se genera una relación viciada por el interés de una de las partes”¹⁸.

Ante el adultocentrismo adoptamos la perspectiva de los **derechos de la infancia y la adolescencia**. Tomamos, por tanto, como referencia la CDN que supuso un cambio de paradigma por cuanto NNA pasaron a ser tomados en cuenta no sólo como objetos de protección sino como sujetos de sustantivos de derechos, tanto de derechos humanos en general como de

“Niñas y niños nos comprendemos mejor entre nosotros, por eso necesitamos espacios que nos permitan ser escuchadas y escuchados y tomar nuestras propias decisiones”.

Testimonio de NNA.

¹⁸ BAÑUELOS, A. y CASTAÑOS, A. (coord.). *Abusos sexuales en la infancia. Visibilizando violencias*. Bilbao: Eraikiz Kolektiboa, 2016.

derechos ciudadanos en particular. En palabras de Cillero, “la Convención es un tratado contra una especie de discriminación, la de no considerar a los niños dentro de la categoría de las personas humanas”.¹⁹

Hay otros elementos macrosociales que en interacción con dependencia y adultocentrismo pueden contribuir a aumentar el riesgo de opresión, discriminación y violencia.

Las niñas, niños y adolescentes no son un colectivo homogéneo integrado por personas iguales entre sí, muy al contrario, son personas diversas y por consiguiente son múltiples las variables sobre las que construyen sus identidades. El **enfoque interseccional** es una herramienta imprescindible para afrontar de una manera más compleja e integral la violencia hacia infancia y adolescencia. Este enfoque hace referencia a la situación en la cual una característica personal o social interactúa con otros grupos de características creando una situación única de desigualdad.

La interseccionalidad no apunta a la sumatoria de formas de exclusión, sino a la manera en que en una misma persona o grupo social concurren diferentes factores que retroalimentan desigualdades y discriminaciones de diversas causas: género, origen nacional, orientación sexual, raza, entorno rural... dando lugar a que las personas deban enfrentar dificultades, discriminaciones o violencia que no afectan a otros grupos de población.

“Todas las niñas y niños son iguales en derechos, y la diversidad es un valor que enriquece, del que se puede aprender y que es importante defender”.

Testimonio de NNA.

En este sentido, es importante considerar la presencia en nuestra sociedad de valores patriarcales, roles y estereotipos de género rígidos; discriminación por motivos socioeconómicos (aporofobia²⁰) que puede favorecer conductas de acoso, bullying o discriminación por la vestimenta, o por carecer de los recursos necesarios para participar de actividades de ocio y tiempo libre propuestas por el grupo de pares; discriminación por orientación o identidad sexual; valores asociados al racismo; etc. Por tanto, quienes no cumplen con roles y estereotipos heteronormativos, las niñas y los niños con discapacidad, las y los racializados, migrantes o refugiados o aquellas y aquellos que pertenecen a familias con bajos recursos económicos, entre otros, tienen más posibilidades de enfrentar discriminación múltiple y violencia.

Cabe señalar de manera específica, que NNA, por motivos de género, se encuentran en diferentes niveles de riesgo en relación con diferentes tipos de violencia, y por esta misma razón las niñas, a partir de la etapa de la pubertad, presentan un mayor riesgo de sufrir violencia sexual o vulneración de sus derechos sexuales y reproductivos. La Recomendación General número 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²¹ advierte que **las niñas sufren de forma desproporcionada violencia y abusos por parte de los hombres.**

19 CILLERO, M. Los derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva. *Justicia y derechos del niño*. Buenos Aires: Justicia y Derechos del Niño, nº3, 2009.

20 Este concepto refiere al Drechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre, hacia el desamparado que, al menos en apariencia, no puede devolver nada bueno a cambio en palabras de la creadora del neologismo la catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, Adela Cortina.

21 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *La violencia contra la mujer. CEDAW Recomendación General número 19*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1992.

Para comprender el fenómeno en su globalidad es clave, por tanto, considerar también el efecto de la **estructura patriarcal** de nuestra sociedad, desde la que se configuran las relaciones de poder entre mujeres y hombres²². La teoría feminista ofrece un marco de análisis en relación con la violencia que no puede obviarse. Algunas autoras como Gerda Lerner²³ definen el patriarcado, en sentido amplio, como “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños y niñas de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general”.

En este sentido, puede decirse que el patriarcado ha promovido un modelo de familia caracterizado por la heteronormatividad, a través de la que se ha instalado el modelo compuesto por una pareja heterosexual como referencia, la jerarquía del hombre (quien tradicionalmente detentaba el poder en el núcleo familiar), la construcción de vínculos relacionales marcados por la propiedad (las y los hijos eran de algún modo propiedad del padre quien en un principio tenía reconocidos todos los derechos sobre ellas y ellos) y la salvaguarda de la privacidad.

Es importante no perder de vista que este modelo de familia ha fomentado que se asumiera como norma la obediencia y la sumisión de la mujer y las y los hijos. Y, en cierto modo, ha transmitido y perpetuado valores, creencias, tradiciones y costumbres que “educan en la tolerancia a ciertas formas de violencia, ejercidas fundamentalmente por los hombres”²⁴. Asimismo, es importante destacar el hecho de que cuando las víctimas se socializan en esta ideología es considerablemente más difícil que puedan rebelarse frente a la violencia y denunciarla.

“Habitualmente las chicas reciben más comentarios denigrantes relacionados con su físico que los chicos”.

Testimonio de NNA.

Al igual que otras formas de violencia, no debe olvidarse que ésta también guarda relación con factores estructurales de carácter ideológico, cultural y simbólico que ponen a las personas adultas en general y al varón en particular en una posición de privilegio y de superioridad, legitimando su comportamiento abusivo”, lo que puede explicar que la violencia sexual afecte desproporcionadamente a las niñas a partir de la pubertad y que mayoritariamente los agresores sean hombres²⁵.

En el nivel comunitario, y bajo la influencia del nivel estructural arriba mencionado, hay condicionantes socioeconómicos y de accesibilidad a recursos que pueden aumentar la vulnerabilidad de NNA y el riesgo de producirse y prolongarse situaciones de violencia: niveles altos de desempleo o precariedad laboral, feminización de la pobreza, infantilización de la pobreza, dificultades de acceso a la vivienda, niveles altos de infravivienda, escasos

22 La Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas reconoce que la violencia contra las mujeres es una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre”.

23 LERNER, G. *La Creación del Patriarcado*. Barcelona: Editorial Crítica, 1990.

24 BAÑUELOS, A. y CASTAÑOS, A. (coord.). *Abusos sexuales en la infancia. Visibilizando violencias*. Bilbao: Eraikiz Kolektiboa, 2016.

25 BAÑUELOS, A. y CASTAÑOS, A. (coord.). *Abusos sexuales en la infancia. Visibilizando violencias*. Bilbao: Eraikiz Kolektiboa, 2016.

Este estudio indica, en relación con la violencia sexual, que “En cuanto a quién perpetra el abuso, también hay coincidencia en afirmar que los perfiles sirven de poco. Lo único que realmente se puede asegurar con certeza es que las personas victimarias son en su mayoría varones en una proporción que se llega a cifrar en el 90% o superior”.

recursos que favorezcan la conciliación y corresponsabilidad, la segregación educativa, la insuficiencia e inadecuada educación (el absentismo y fracaso escolar) y la legitimación social de algunas formas de violencia.

En el nivel familiar o de relaciones primarias hay que prestar atención al riesgo de exclusión social del hogar de las y los NNA; a la carencia de referentes familiares de apoyo; a la pérdida o separación de progenitores; a la pertenencia a modelos familiares más expuestos a riesgo de pobreza y exclusión social como son los hogares monoparentales maternas, las familias numerosas o reconstituidas; a la presencia de violencia machista contra las mujeres adultas de la familia; a relaciones intrafamiliares marcadas por roles, estereotipos y valores tradicionales rígidos; a la concepción de la violencia física y el castigo como forma válida y efectiva de disciplina; o a competencias parentales insuficientes, ya que pueden suponer que aumente el riesgo de enfrentar situaciones de violencia.

“Si padres o madres no tienen recursos, se les debe dar ayuda. Así también se protege a sus hijas e hijos .

Testimonio de NNA.

A nivel individual, tal y como ya hemos mencionado anteriormente, la edad y el sexo son dos variables a las que prestar especial atención, también la orientación sexual o identidad de género no normativas, ser de origen extranjero, tener alguna discapacidad, pertenecer a minorías étnicas o ser una persona racializada. Pueden ser también factores de riesgo la presencia de problemas de salud mental, trastornos de conducta, baja autoestima o problemas de adicciones.

En este nivel los roles de género son cruciales para limitar o potenciar el desarrollo pleno de las y los NNA. Son el conjunto de deberes, prohibiciones y expectativas que se atribuyen a las personas en función del sexo y que a lo largo de la vida condicionan los comportamientos y actividades de mujeres y hombres. Son una construcción social y cultural de lo que en un momento histórico y en una sociedad determinada se consideran conductas adecuadas y representativas de la femineidad y la masculinidad. A través de los mandatos se establecen los permisos y prohibiciones de ser mujer y ser hombres, y son la base para jugar esos roles. Son elementos para la socialización y la adaptación en una sociedad patriarcal, por lo que la imposición de roles de género coarta el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes y el despliegue de todas sus potencialidades, al estimular o reprimir los comportamientos en función de su adecuación al ideal femenino o masculino. Algunos roles de género están tan hondamente arraigados que pueden llegar a considerarse como características inherentes de carácter biológico e ineludibles.

Los denominados factores de riesgo coexisten con los llamados factores protectores. Los segundos son aquellos que reducen el riesgo de enfrentar violencia, favorecen una sociedad concienciada en su conjunto a favor de un modelo de convivencia basado en la paz y los derechos que asume la corresponsabilidad en el cuidado de la infancia y adolescencia y defiende que la violencia hacia NNA no es tolerable. Visualizar y potenciar los factores protectores con los que cuentan todas las y los NNA es clave para avanzar hacia una sociedad libre de violencia.

Distintas formas y tipos de violencia hacia la infancia y la adolescencia:

A la hora de clasificar las múltiples formas y tipos de violencia contra NNA pueden adoptarse varios criterios. Así, cabe poner el foco en la naturaleza de la violencia (física, emocional o psicológica, sexual y negligencia o desatención); en el contexto o entorno en el que se produce la violencia (hogar y familia, escuela, ocio y tiempo libre, ámbito laboral, comunidad, Internet y tecnologías de la comunicación); en la persona o agente perpetrador (miembro de la familia, iguales, institución, violencia autoinfligida, personas adultas desconocidas, grupos); en el nivel de severidad en relación con la desprotección (riesgo leve, moderado o grave, o desamparo); etc. Si, además, atendemos a los rasgos comunes entre algunos de los subtipos y a las causas subyacentes es posible realizar otras lecturas complementarias (así, algunas de las formas de violencia podrían englobarse dentro de la violencia machista contra las mujeres).

Las clasificaciones que se han venido manejando adolecen de la suficiente integralidad, dado que el acercamiento a esta problemática se ha producido de forma fragmentada y, a menudo, las investigaciones llevadas a cabo en este campo se han acotado al análisis de uno u otro tipo de violencia específica (maltrato infantil en el ámbito familiar, maltrato entre iguales, abuso sexual). Asimismo, es frecuente el uso de un mismo término para nombrar realidades distintas (por ejemplo, no se entiende lo mismo por “maltrato” en el ámbito judicial o en el ámbito sanitario) y también es frecuente el uso de conceptos que engloban varias definiciones que otras y otros autores manejan por separado.

“La violencia física no es la única que existe. También existen otros tipos de violencia igual de dañinas”

Testimonio de NNA.

A fin de superar esta situación, en el marco del estudio denominado “Violencia hacia niñas, niños y adolescentes en la CAE. Diagnóstico, retos y orientaciones”, realizado en el año 2019 por el Observatorio de la Infancia y Adolescencia, adscrito al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, se acuñó una clasificación que considera varios de los criterios señalados anteriormente y agrupa situaciones que presentan características específicas y claramente diferenciables de otras (si bien estas agrupaciones no representan espacios estancos ya que las conexiones entre ellos son múltiples).

De acuerdo con la misma cabe distinguir las siguientes formas de violencia hacia NNA²⁶:



²⁶ La clasificación y definiciones que se presentan se basan en las del citado estudio, pero han sido revisadas en el proceso de elaboración de esta Estrategia tras nuevos contrastes con diferentes agentes.

- **MALTRATO INFANTIL INTRAFAMILIAR:** Se refiere a “toda acción u omisión no accidental ejercida por padres, madres o cuidadores principales que provoca un daño en el bienestar físico, emocional y psicológico de niños, niñas y adolescentes, perjudicando su desarrollo evolutivo”²⁷.

Esta violencia puede adoptar formas diferentes violencia física, psicológica, negligencia y abuso sexual y se relaciona con diferentes niveles de desprotección (riesgo leve, moderado o grave y desamparo), en función de la intensidad o afectación de la violencia.

Dado que la familia es el ámbito de protección fundamental para NNA, pero también uno de los lugares donde más violencia se produce, es importante establecer una clara diferenciación entre cuando la violencia se produce en este ámbito y/o quienes ejercen la guarda y tutela de las y los menores de edad (padres, madres u otros) incumplen o realizan un inadecuado cumplimiento de sus deberes de protección establecidos para la guarda y cuando, por el contrario, la violencia se produce fuera de este ámbito y/o por personas diferentes a las que ejercen la guarda y tutela y las y los tutores han ejercido sus responsabilidades paternas o maternas adecuadamente y han cumplido con sus deberes de protección²⁸.

- **VIOLENCIA SEXUAL:** Se refiere a “los contactos e interacciones entre una persona menor y una persona adulta cuando esta última utiliza al/la menor para estimularse sexualmente ella misma, al infante o a una tercera persona. El abuso puede ser perpetrado por una persona menor de 18 años cuando es significativamente mayor que la víctima o cuando la persona menor agresora está en una situación de poder o control sobre el/la otra”²⁹.

No se refiere únicamente al abuso sexual, incluye diferentes conductas sexuales, que pueden darse con contacto físico o sin él, llevadas a cabo bajo coerción, manipulación o uso de la violencia y también, cuando se ejerce a través de redes sociales en el marco de Internet también conocido como ciberacoso: agresión sexual, exhibicionismo, explotación sexual, sexting, grooming, etc.

Esta forma de violencia se ejerce tanto en el ámbito familiar (como el abuso) como fuera de él, por parte de otras personas que no son conocidas o grupos (como la agresión, la trata con fines de explotación sexual...)³⁰.

27 BLASCO DEL MORAL, C. *Más me duele a mí. La violencia que se ejerce en casa*. Madrid: Save The Children, 2018.

28 Si bien los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes pueden ser vulnerados por personas diferentes (siendo objeto de agresiones físicas, sexuales, verbales...), dicha vulneración no constituye una situación de desprotección (lo que no significa que quien la sufre no deba recibir ayuda) salvo que tal situación haya estado provocada o venga seguida de un ejercicio inadecuado de los deberes de protección que corresponden a sus padres y sus madres u otras personas que ejercen su tutela o guarda, es decir, cuando estas personas hayan promovido o no sean capaces de protegerles de las agresiones o vulneración de derechos cometidas por terceras personas.

29 BAÑUELOS, A. y CASTAÑOS, A. (coord.). *Abusos sexuales en la infancia. Visibilizando violencias*. Bilbao: Eraikiz Kolektiboa, 2016.

30 La “edad de consentimiento sexual” es la edad que debe tener una persona para que se la considere legalmente capaz de consentir en tener una relación sexual. Según la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal la edad de consentimiento está establecida en 16 años (Disposición 3439 el BOE num 77 de 2015). No es aplicable a los casos de trata con fines de explotación sexual donde el consentimiento es irrelevante cuando las víctimas son menores de edad.

- **VIOLENCIA ENTRE IGUALES:** Entre personas menores de edad se pueden ejercer múltiples tipos de violencia: violencia machista hacia la pareja, violencia hacia hermanos o hermanas en contextos de violencia filio-parental, abusos sexuales... No obstante, bajo los epígrafes violencia o maltrato entre iguales la mayoría de los estudios realizados en las últimas décadas se han concentrado en la que se produce en la escuela y en torno a su principal modalidad: acoso o bullying. Esta se refiere a una acción intencionada ejercida por una persona o un grupo de personas menores de 18 años hacia otra persona de una edad similar, que busca causar daño, miedo o angustia, en una relación asimétrica con desigualdad de poder entre el agresor o la agresora y la víctima y que es recurrente y reiterativa.

Puede adoptar diferentes formas: puede tratarse de acciones en presencia o en ausencia de la persona maltratada, puede realizarse mediante el rechazo verbal, la agresión física o la exclusión social, con acciones directas contra la persona o de forma indirecta mediante ataques a sus objetos personales o a sus familiares y amigos, puede realizarse mediante las amenazas, el temor, etc. Puede darse en contextos diversos como el ámbito escolar, los clubs deportivos, la calle... e incluye, además, formas de bullying en el marco de Internet también conocido como ciberacoso o cyberbullying³¹.

- **VIOLENCIA MACHISTA CONTRA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA:** Se refiere a aquella violencia dirigida contra las adolescentes y las niñas por el hecho de ser mujeres basada en unas relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres que puede ser de diverso tipo: "todo acto de violencia basado en el género³² que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económica para la mujer, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada"³³.

También se consideran víctimas de esta violencia las hijas y los hijos menores de edad de aquellas mujeres adultas que sufren violencia por parte de sus parejas o exparejas (violencia de género) u otras formas de violencia machista como la trata de seres humanos con fines de explotación sexual³⁴.

31 El cyberbullying es una forma de acoso que implica el uso de los teléfonos móviles (textos, llamadas, vídeo clips), internet (email, redes sociales, mensajería instantánea, chat, páginas web) u otras tecnologías de la información y la comunicación para vejar, insultar, amenazar o intimidar deliberadamente a alguien. La peculiaridad del ciberacoso es que una sola agresión que se grabe y se suba a internet se considera ciberacoso por la posibilidad para reproducirla de forma innumerable y su audiencia potencialmente global.

32 El conocido como el Convenio de Estambul define "género" como "los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres".

33 CONSEJO DE EUROPA. *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. Council of Europe Treaty Series. Estambul: Council of Europe Treaty Series, 2011, nº 210. Esta definición es también coherente con la recogida en la reforma de la *Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE*, actualmente en trámite parlamentario.

34 Las hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia de género vieron reconocida su condición de víctima con la modificación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, lo que significa que las juezas y los jueces siempre deben pronunciarse sobre las medidas cautelares que les afectan y que son sujetos de la misma protección que la ley brinda en la actualidad a las madres.

En este marco, cabe citar también la que se denomina en la bibliografía especializada como violencia vicaria³⁵, una forma de maltrato infantil, vinculada con la violencia machista contra las mujeres, que incluye toda aquella conducta realizada de manera consciente para generar un daño a otra persona, ejerciéndose de forma secundaria a la principal, de forma que esta violencia es empleada como mecanismo de coacción y control hacia las madres.

- **VIOLENCIA INSTITUCIONAL:** Se refiere a aquellas situaciones en las que, desde la administración pública se vulneran los derechos de NNA, bien por desconocimiento de estos por parte de las personas trabajadoras de la administración o por parte de los operadores jurídicos, bien por falta de recursos especializados y adecuados para escuchar y dar respuesta a situaciones en las que se atiende o interviene con NNA. Se relaciona estrechamente con la victimización secundaria o revictimización.
- **OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA NNA:** Además de las recogidas en los epígrafes anteriores, es importante prestar atención a otras formas de violencia hacia NNA como son: la violencia hacia colectivos LGTBI, la violencia motivada por el racismo o la xenofobia, la violencia autoinfligida, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la violencia ejercida a través de los medios de comunicación, la violencia en el marco de conflictos armados u otras.

Por otro lado, son numerosos los estudios que han demostrado que la vulneración de derechos, la exposición a situaciones de discriminación o violencia aumenta el riesgo de que NNA ejerzan violencia, por eso estas y estos NNA deben considerarse víctimas al tiempo que agresoras y ser objeto de especial atención.

- **VIOLENCIA EJERCIDA POR PARTE DE NNA:** Se refiere a cualquier forma de violencia que es ejercida por parte de personas menores de edad. Esto incluye a NNA en conflicto con la ley, chicos que ejercen violencia machista contra sus parejas o exparejas por el hecho de ser mujeres, adolescentes que ejercen violencia contra sus madres y padres (violencia filioparental), agresores en casos de bullying, etc. Si bien estrictamente no pueden considerarse formas de violencia hacia menores de edad guardan una estrecha relación con ella.

³⁵ El concepto vicario hace referencia a la sustitución de un individuo por otro en el ejercicio de una función. Cuando se aplica a la violencia, representa realizar una agresión sobre una persona en sustitución de otra, la cual es el principal objetivo.

DIAGNÓSTICO: ALGUNOS DATOS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA HACIA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Para elaborar este apartado y la tabla con los veinte datos más significativos que se presenta al final del mismo, se han tomado como punto de partida las conclusiones de un estudio impulsado desde el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia de Gobierno Vasco en 2019 y que ha supuesto una referencia fundamental para la elaboración de esta Estrategia: Violencia contra niñas, niños y adolescentes de la CAPV: diagnóstico, retos y orientaciones. Este estudio ofrecía una panorámica general de la dimensión y complejidad del problema de la violencia hacia NNA en la CAE, a través de una recopilación de datos de fuentes muy variadas, y también, identificaba una serie de retos en relación con los recursos disponibles y la articulación de la respuesta dirigida a enfrentar este problema.

Durante el proceso de elaboración de esta Estrategia se han actualizado los datos de dicho diagnóstico que permiten cuantificar y describir las principales formas de violencia que afectan actualmente a NNA en la CAE y se presentan de forma sintética en este apartado. Más concretamente, se combinan datos cuantitativos de prevalencia e incidencia del problema con datos cualitativos relacionados con su impacto y la respuesta al mismo. Después de unas primeras pinceladas generales, los datos se ordenan a partir de la clasificación de formas de violencia presentada anteriormente, si bien se van señalando las múltiples interrelaciones existentes entre unas formas y otras. A fin de facilitar la lectura de este apartado, se han llevado al anexo IV buena parte de las tablas de datos que se mencionan.

Como se ha dicho, si bien es necesario tener presentes todas y cada una de las formas de violencia contra NNA, los datos muestran que algunas formas de violencia tienen una mayor presencia y visibilidad en nuestra comunidad que otras. También cabe destacar que algunas formas de violencia presentan mayores niveles de incidencia y prevalencia en determinados segmentos de población y en este sentido, es especialmente importante adoptar una perspectiva de género por cuanto existen formas de violencia que sufren mayoritariamente las niñas y las adolescentes, como el abuso sexual a partir de la preadolescencia o la trata.

La violencia que sufren muchas y muchos NNA es una violencia silenciada que no se conoce suficientemente. Algunos estudios³⁶ estiman que menos del 10% de los casos de violencia contra NNA en Europa se notifican en el momento en que se producen, por eso es tan difícil conocer la dimensión real del problema.

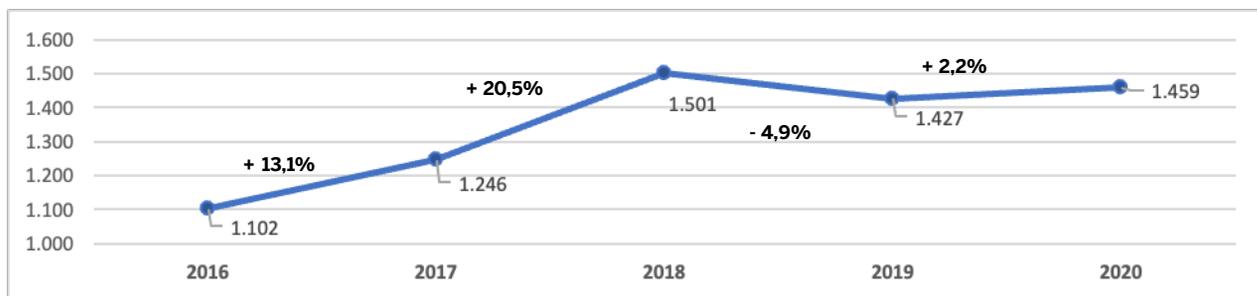
“En nuestros pa ses, se esconde, se guarda en la familia, no se habla, lo ponemos muy ideal pero mucho se esconde. Hay más violencia de la que pensamos y vemos.”

Testimonio de NNA.

De acuerdo con estas investigaciones³⁷, en Europa una de cada diez personas menores de edad es maltratada físicamente por sus cuidadores o cuidadoras, dos de cada diez sufren negligencia física y tres de cada diez son maltratadas emocionalmente. En España, a falta de datos oficiales, se estima que más del 25%³⁸ de las niñas y los niños han sido víctimas de maltrato infantil por parte de sus cuidadoras y cuidadores. Sin embargo, aún existe una brecha importante entre los hechos sucedidos (la prevalencia del problema) y los que efectivamente son conocidos y registrados por los organismos oficiales (la incidencia del problema).

De acuerdo con los datos registrados por la Ertzaintza³⁹ en 2020 un total de 1.459 personas menores de 18 años en la CAE fueron víctimas de un delito, incluyendo casos de violencia intrafamiliar, violencia de pareja o expareja, delitos contra la libertad sexual fuera del ámbito familiar y otros delitos fuera del ámbito familiar. Los datos muestran también una tendencia al alza en el número de denuncias y en consecuencia, en los últimos cinco años, ha crecido en un 32,4% el número de personas menores de edad víctimas de violencia identificadas desde el ámbito policial y en 2020, un año marcado por los efectos de la pandemia de la Covid-19 en el que muchos casos pudieron quedar ocultos, también creció un 2,2% en comparación con el año anterior. Teniendo en cuenta que la población infantil y adolescente dicho año en la CAE ascendía a 340.553 personas en 2020, los casos registrados suponen una incidencia del 0,4%.

**NÚMERO DE PERSONAS MENORES DE EDAD VICTIMAS DE VIOLENCIA.
Absolutos e incremento % anual. CAE. 2016-2020**



Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

36 Fuente: WORL HELATH ORGANIZATION. European report on preventing child maltreatment. Copenhagen: World Health Organization, 2013.

37 Fuente: STOLTENBORGH, M., BAKERMANS-KRANENBURG, M., ALINK, L. Y VAN IJZENDOORN, M., 2015. The prevalence of child maltreatment across the globe: Review of a series of meta-analyses. *Child Abuse Review*. York: Child Abuse Review, nº 24.

38 Fuente: BLASCO DEL MORAL, C. *Más me duele a mí. La violencia que se ejerce en casa*. Madrid: Save The Children, 2018.

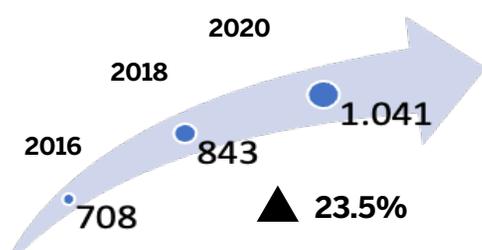
39 Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

Por sexo, se registran más casos de chicas que de chicos, concretamente en 2020 ellas fueron el 54% del total de víctimas y por edad, la mayor parte de los casos registrados corresponden a adolescentes de entre 14 y 17 años (47,84%). No obstante, se aprecia que cada vez es mayor el número de casos de menores de 10 años que llegan a conocimiento de la policía (en 2020 suponen el 26,87% del total mientras que en 2016 suponían un 20,8%).

En relación con el tipo y la forma de violencia, cabe señalar que la intrafamiliar es la más habitual (supone un 45,5% del total de casos registrados) y la que más ha crecido desde 2016, con un incremento de un 69%. En este periodo, también han experimentado un incremento importante los casos de violencia hacia niñas por parte de sus parejas o exparejas (25%) y los casos de violencia sexual (24,2%).

Esta brecha entre los datos de incidencia registrados por la Ertzaintza y las estimaciones de los estudios de prevalencia se explica porque buena parte de esta violencia no se denuncia ni se registra en ningún sitio. Queda oculta porque a edades muy tempranas se carece de la capacidad de denunciar, y/o de los canales de denuncia adaptados, accesibles y confidenciales, porque muchas NNA tienen miedo de sufrir represalias, porque no siempre son capaces de diferenciar lo que es violencia de lo que no, porque existe un fuerte estigma social asociado a la denuncia de la violencia, etc.⁴⁰

**NÚMERO DE LLAMADAS ATENDIDAS POR EL
SERVICIO ZEUK ESAN. Absolutos.
CAE. 2016-2020.**



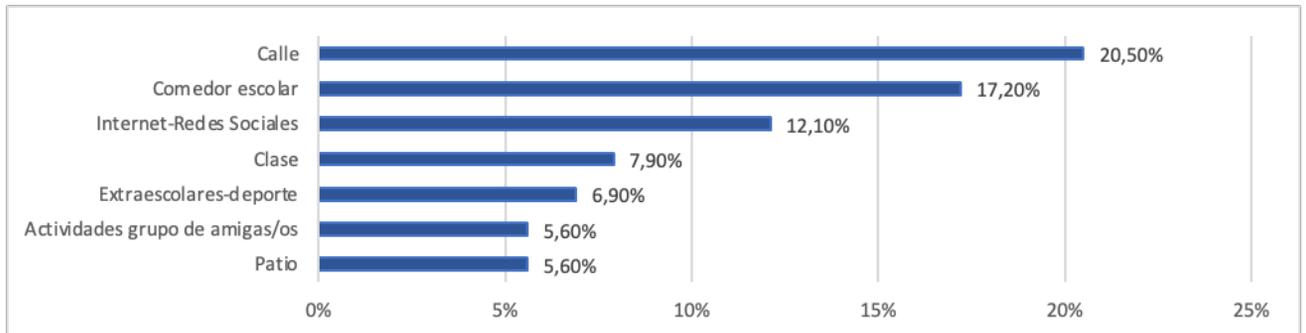
Por ello, resulta interesante complementar la aproximación a la realidad con datos de diversas fuentes. El Zeuk Esan - Servicio de atención a la infancia y la adolescencia de Gobierno Vasco, el cual ofrece orientación, asesoramiento e información a quienes tienen algún problema o preocupación en relación con situaciones de violencia hacia personas menores de edad, batió un récord de llamadas en 2020, con un incremento del 23,5% desde 2018⁴¹.

40 Una adecuada interpretación de los datos pasa por tener presente este hecho, lo que significa considerar que un bajo número de denuncias no indica necesariamente que haya bajos niveles de maltrato, y un aumento de las denuncias no implica en todo caso un aumento de casos, sino que ante una mayor concienciación se puede estar produciendo un aumento de notificación de estos. Así mismo, no todos los tipos de violencia han recibido la misma atención por parte de las y los investigadores, de modo que el volumen y calidad de información disponible en relación con unas formas de violencia y otras es desigual. Con todo, el acercamiento a este fenómeno requiere cruzar informaciones de fuentes distintas que puedan compensar estas limitaciones.

41 Fuente: Dirección de Familias e Infancia, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. 2021.

Los datos de un estudio de UNICEF realizado en 2021⁴² también advierten de que en la CAE el 20,5% de la población de entre 10 y 17 años consultada siente inseguridad en la calle siempre, casi siempre o a menudo (un porcentaje que se eleva hasta el 28,9% entre las chicas y se reduce al 11,7% entre los chicos) y un 12,1% cuando está en las redes sociales.

PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 10 A 17 AÑOS SOBRE SU SEGURIDAD EN DIVERSOS ESPACIOS. % inseguridad siempre, casi siempre o a menudo. CAE. 2021.



Fuente: UNICEF. *Consulta a niños, niñas y adolescentes sobre su percepción de seguridad/inseguridad en los contextos de relación naturales*. Unicef España. Madrid. 2021.

Este mismo estudio indica que un porcentaje significativo de estas NNA no sabe a quién recurrir en busca de ayuda en casos de ciberviolencia (hasta un 76,8% no sabe a quién acudir en internet o las redes sociales), cuando la violencia tiene lugar durante las actividades extraescolares (58%) o ante una situación de violencia en la calle (46,5%).

Numerosos estudios muestran que quienes están expuestos directamente a cualquier tipo de violencia y también, quienes están expuestos indirectamente a ella, porque la presencian durante un largo período de tiempo, pueden ver afectado gravemente su bienestar, desarrollo personal e interacciones sociales durante toda la vida y pueden sufrir trastornos psicológicos y de comportamiento.

“No puedes afrontar la vida igual que quien no ha sufrido maltrato. No tienes las mismas oportunidades. Avanzas arrastrándote.”

Testimonio de NNA.

Las secuelas afectan a todas las esferas de la vida de quienes sufren violencia en la infancia: la esfera física, la emocional, la social, la sexual y hasta la socioeconómica. Tienen un gran riesgo de enfermar por somatización, convivir con alteraciones neurobiológicas, depresiones, trastornos alimenticios, adicciones, dificultades en las relaciones sociales y laborales, pobreza y exclusión social. Del mismo modo, son más propensas a padecer otros tipos de maltrato en su adolescencia y la vida adulta.

⁴² Fuente: UNICEF. *Consulta a niños, niñas y adolescentes de la CAE sobre su percepción de seguridad/inseguridad en los contextos de relación naturales*. Unicef España. Madrid. 2021.

Datos en relación con el maltrato infantil intrafamiliar:

Se considera violencia intrafamiliar aquella que es ejercida por padres, madres o cuidadores principales, bien sea de forma explícita o por omisión no accidental, esto es, cuando incumplen o realizan un inadecuado cumplimiento de sus deberes de protección. Las situaciones de violencia que suceden en este ámbito privado de complicado acceso, y entre ellas especialmente las situaciones de negligencia, son muy difíciles de detectar. Preocupa el grado de cronificación que a menudo presentan los casos cuando no se realiza una detección e intervención precoz. Así mismo el contexto cultural puede llevar a naturalizar algunas formas de violencia, de manera que no se identifican como tal, especialmente aquella justificada con fines educativos.

Es vital considerar que la violencia hacia la infancia y adolescencia se encuentra **en todas las clases sociales y en todas las estructuras familiares**, sin embargo, es más fácil que sea detectada en aquellas familias que son usuarias de los servicios sociales y está más invisibilizada en familias de niveles socioeconómicos más altos que están fuera de este radar, pero eso no significa que no exista.

Esta violencia daña de manera profunda y altera la forma de ver y confiar en el mundo de unas víctimas que son agredidas por quienes se supone que debían velar por su bienestar. Sus consecuencias pueden adoptar distintas formas (consecuencias en el desarrollo neuronal, en el sistema de afrontamiento del estrés, en la autoestima...) y perdurar largo tiempo.

De acuerdo con los datos registrados por la Ertzaintza en 2019, 621 niñas, niños y adolescentes de la CAE sufrieron violencia dentro de su ámbito familiar, lo cual supone un crecimiento de los casos del 58% con respecto a 2016⁴³.

En 2019 la Fiscalía abrió en la CAE 953 diligencias previas por delitos contra las relaciones familiares, entre los que cabe señalar: impago de pensiones (631), abandono de familia y de niñas y niños (199), sustracción de menores de edad (59) y quebrantamiento del régimen de custodia (45)⁴⁴. En 2020 los datos pudieron verse afectados por las medidas adoptadas para la contención de la pandemia de la COVID-19, por lo que no es conveniente tomarlos como referencia para analizar tendencias o evolución del fenómeno. En concreto, fue un año en el que descendió un 27%, el número de diligencias en materia de relaciones familiares.

Hasta la llegada de la pandemia, los datos de los servicios dirigidos a atender a personas menores de edad en situación de riesgo de desprotección y sus familias, también ponían de manifiesto que el número de casos había venido creciendo en los últimos años, tanto en los Servicios Sociales de Base municipales donde se interviene con casos leves o moderados como en los servicios especializados forales donde se interviene con casos de mayor gravedad.

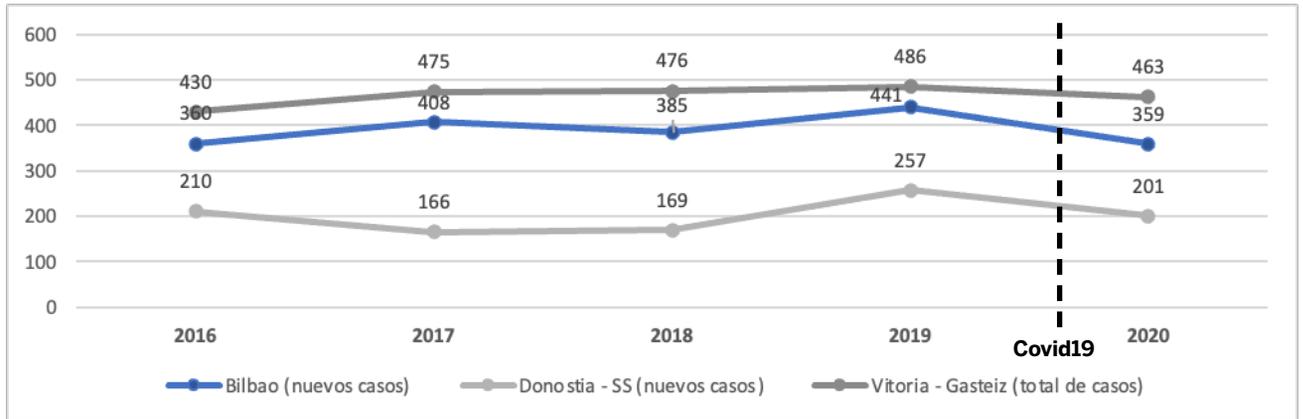
Por ejemplo, el volumen de nuevos casos de personas menores de edad en desprotección leve y moderada atendidos desde los Servicios Sociales de Base municipales de Bilbao

43 Fuente: Departamento de Seguridad. Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

44 Fuente: Fiscalía Provincial de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba. Memorias y Estadísticas

y Donostia han crecido un 22% entre 2016 y 2019 y en Gasteiz el total de casos de desprotección leve y moderada atendidos ha aumentado un 13% en dicho periodo.

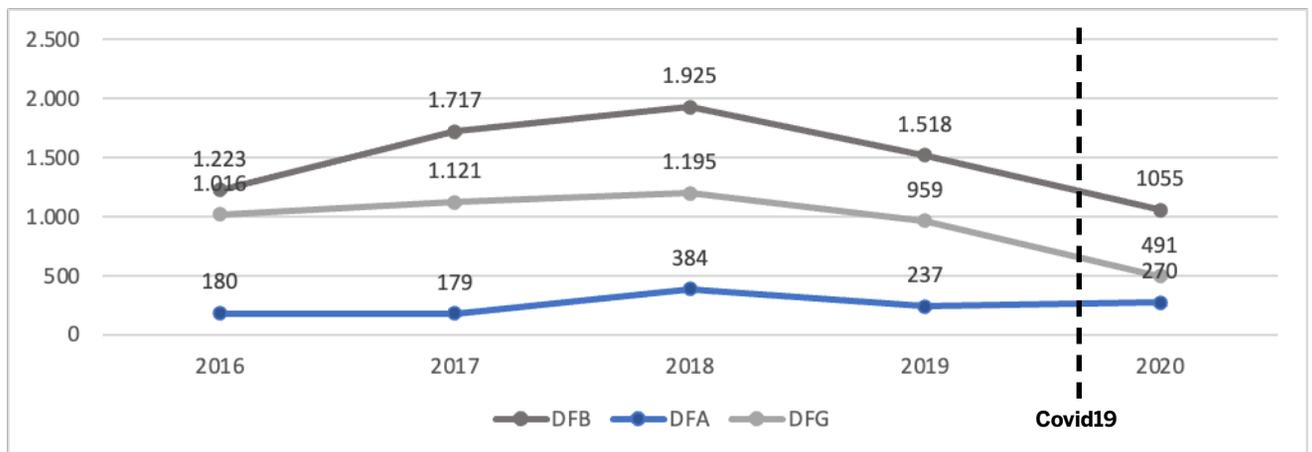
NÚMERO DE PERSONAS MENORES DE EDAD EN RIESGO LEVE O MODERADO DE DESPROTECCIÓN ATENDIDAS POR LOS SSB MUNICIPALES. NUEVOS CASOS Y TOTAL DE CASOS. Absolutos. Bilbao, Donostia-SS y Vitoria-Gasteiz. 2016-2020



Fuente: Memorias de las Áreas Municipales

Por otro lado, el número de nuevos expedientes de protección en casos de **riesgo grave** abiertos por los servicios de infancia forales también ha venido aumentando en los últimos años, especialmente en Bizkaia y Araba. El volumen de estos expedientes en la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) ha aumentado un 24,1% entre 2016 y 2019 y en la Diputación Foral de Araba (DFA) un 31,7%, mientras que en la Diputación Foral de Gipuzkoa se ha reducido ligeramente, un 5,6%. Entre las tres diputaciones en 2019 (año previo a la pandemia) abrieron 2.714 nuevos expedientes de protección.

NÚMERO DE NUEVOS EXPEDIENTES DE DESPROTECCIÓN GRAVE EN LOS SERVICIOS DE INFANCIA FORALES. Absolutos. Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Araba y Diputación Foral de Gipuzkoa. 2016-2020



Fuente: Memorias de los Departamentos de Servicios Sociales y Acción Social de las diputaciones forales.

Aunque el trabajo socioeducativo con las familias en clave de preservación familiar ha experimentado importantes avances, en los últimos años se ha incrementado considerablemente el número de NNA temporal o permanentemente privados de su medio familiar que están bajo tutela o guarda de las diputaciones forales especialmente debido al aumento de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o sin referentes familiares originarias de países extracomunitarios (en adelante NNAMNA) en la CAE. A 31 de diciembre de 2019 había en la CAE un total de 3.745 menores de 18 años bajo medidas de protección de las diputaciones forales (guarda o tutela) y cerca de 636 eran NNAMNA⁴⁵ (lo que representa en torno a un 16,9%).

La imagen social que se proyecta sobre estas personas promueve prejuicios y estereotipos negativos que les victimizan. La vulnerabilidad social de quienes cuentan con una red de apoyo precaria aumenta cuando llega el momento de emancipación y presentan dificultades de acceso al empleo, vivienda, prestaciones económicas. En el caso de los NNAMNA la regularización de su situación administrativa supone una dificultad añadida para su integración social, especialmente si su llegada ha tenido lugar en edades próximas a la mayoría de edad y han contado con escaso tiempo para desarrollar un itinerario personalizado de intervención. Habrá que estudiar en un futuro próximo los efectos prácticos y simbólicos de la reciente reforma del reglamento⁴⁶ de la Ley sobre Derechos y Libertades de las personas extranjeras, ya que se han introducido modificaciones con el objetivo de facilitar los procedimientos de regularización de los NNAMNA y por ende, sus procesos de integración social.

Si bien se prioriza mantener a NNA en un entorno familiar, propio o ajeno, por considerarse éste el espacio óptimo para asegurar su bienestar, aun hoy la proporción de acogimientos familiares en relación con los acogimientos residenciales no alcanza las cotas que serían deseables, algo que se relaciona, entre otros factores con las dificultades para atraer a familias acogedoras. A finales de 2019, en Bizkaia un 13,6% de las personas menores de edad con medidas de guarda o tutela se encontraban en una familia de acogida, la cifra en Araba rondaba el 16,3% y en Gipuzkoa el 45,2%.

También confluyen en este ámbito algunos tipos de violencia específicos tales como la violencia machista y la violencia vicaria que, en el marco de este documento, se abordan en un apartado específico más adelante.

Datos en relación con la violencia sexual:

La violencia sexual hacia NNA se refiere a los contactos e interacciones entre una persona menor de edad y una persona adulta (u otra persona menor de edad cuando ésta es significativamente mayor que la víctima o está en una situación de poder o control sobre ella), cuando la persona adulta utiliza a la persona menor de edad para estimularse

⁴⁵ Fuente: Memorias de los Departamentos de Servicios Sociales y Acción Social de las tres diputaciones forales.

⁴⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA. Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2021, páginas 127708 a 127719).

sexualmente a ella misma, a la o el menor de edad o a una tercera persona. La violencia sexual puede darse tanto en el ámbito familiar como fuera del mismo.

En este contexto de desigualdad de poder, un consentimiento voluntario, informado y competente (es decir, ausente de coacción o manipulación, con conocimiento de las implicaciones del acto y con capacidad para poder elegir otras alternativas) no es posible. El Código Penal español recoge como umbral para el consentimiento de relaciones sexuales los 16 años de edad, siendo posible que el abuso sexual sea cometido por otro menor de edad cuando hay una significativa diferencia madurativa o, por el contrario, que se acepte como válido el consentimiento cuando las relaciones se mantienen en igualdad de condiciones entre adolescentes y niños o niñas de edades similares. También existe la posibilidad de encontrarnos ante un abuso en casos entre los 16 y 18 años bajo las circunstancias específicas recogidas en el Código Penal.

Ésta es una forma de violencia que constituye una forma de maltrato grave que afecta a la dignidad y tiene profundas y duraderas consecuencias en el desarrollo de las personas que la padecen, haciendo de las víctimas personas más vulnerables ante desequilibrios mentales y nuevas victimizaciones.

Es muy frecuente que quien ejerce este tipo de violencia pertenezca al ámbito familiar o a círculos próximos de relaciones (amistades, familia extensa, personas de referencia) de las víctimas (el 80,8% pertenece al círculo de confianza y una de cada dos son familiares) y en torno al 95,8% de las personas agresoras son hombres⁴⁷. Su denuncia encuentra muchas reticencias asociadas con los tabúes y la estigmatización, se estima que sólo en torno a un 2% de los casos se conocen en tiempo real, cuando el abuso se está perpetrando⁴⁸.

Fuera del hogar familiar, el 14,8% de los casos de abusos sexuales se produjeron en otras casas del entorno de las víctimas y el 12,3% el entorno escolar o durante las actividades extraescolares.⁴⁹ En muchos de estos casos, las familias cumplen su función “protectora” pero igualmente presentan necesidades de apoyo y acompañamiento para afrontar las dificultades que derivan de la situación y gestionarla adecuadamente en su globalidad.

Los estudios sobre prevalencia publicados hasta la fecha estiman que una de cada cinco personas en el Estado español ha sufrido algún tipo de violencia sexual durante su infancia⁵⁰. Como se ha dicho, muchos casos siguen escapando a los registros oficiales, pero a partir de estos registros se constata que en el 48,7% del total de victimizaciones por delitos contra la libertad sexual y el 85% de las victimizaciones por ciberdelincuencia registradas por el Sistema Estadístico de Criminalidad en España en 2019 la víctima fue una persona menor de 18 años⁵¹.

47 Fuente: FUNDACIÓN ANAR. *Abuso sexual en la infancia/adolescencia según los afectados y su evolución en España*. (2008-2019) Madrid: Fundación ANAR, 2020.

48 Fuente: BAÑUELOS, A. y CASTAÑOS, A. (coord.). *Abusos sexuales en la infancia. Visibilizando violencias*. Bilbao: Eraikiz Kolektiboa, 2016.

49 Fuente: FUNDACIÓN ANAR. *Evolución de la violencia a la infancia y la adolescencia en España según las víctimas (2009-2016)*. Madrid: Fundación ANAR, 2017.

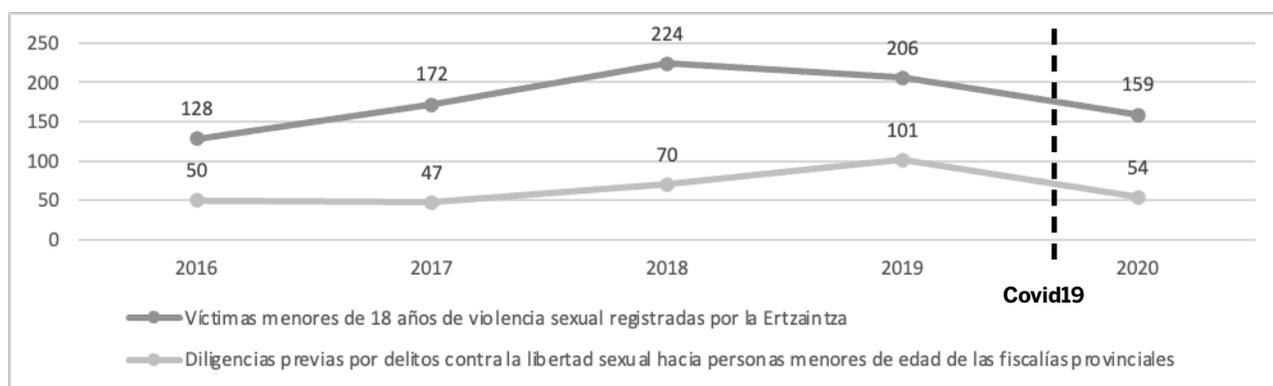
50 Fuente: SAVE THE CHILDREN. *Ojos que no quieren ver. Anexo Euskadi. En qué podemos fallar cuando hay un caso de abusos sexuales a un niño o niña*. Save the Children, 2017.

51 Fuente: Ministerio del Interior. Sistema estadístico de criminalidad.

En este tipo de violencia influye especialmente el factor género, sobre todo a partir de la pubertad. De acuerdo con esta misma fuente, el 74,6% de las víctimas de delitos contra la libertad sexual menores de 13 años identificados fueron niñas y el porcentaje de chicas asciende hasta el 83,3% entre las víctimas de entre 14 y 17 años.

En 2019, en la CAE la Ertzaintza pudo identificar 206 NNA de menos de 18 años como víctimas de violencia sexual, de entre las cuales **un 80,6% fueron niñas y adolescentes**. Por edad, algo más del 52,4% tenía entre 14 y 17 años. Entre 2016 y 2019, un año antes de la pandemia, el número de NNA víctimas de violencia sexual registrado aumentó un 61%⁵². Igualmente, los datos de la Fiscalía provincial de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba muestran también una tendencia creciente de las diligencias previas por delitos contra la libertad sexual de las personas menores de edad⁵³, las cuales se han doblado entre 2016 y 2019⁵⁴.

NÚMERO DE PERSONAS MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SEXUAL IDENTIFICADAS POR LA ERTZAINZA Y FISCALÍA. Absolutos. CAE. 2016-2020



Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis y Datos estadísticos de las Fiscalías provinciales del País Vasco.

En este contexto, el volumen de personas menores de 18 años atendidas en el Programa Especializado de Atención Psicológica en caso de abuso sexual SEIP de la DFB también ha crecido sustancialmente en los últimos años, incluyendo 2020. Concretamente entre 2016 y 2020 ha experimentado un crecimiento del 111%, llegando a los 95 casos durante el año de la pandemia y acercándose al centenar⁵⁵. Otros programas, como “Bideratu” de la DFG para la intervención terapéutica en situaciones de maltrato y/o abuso sexual, supera el centenar de personas atendidas: en 2020 atendió a 180 personas, cifra similar a la de 2016 (184).

52 Fuente: Departamento de Seguridad. Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis

53 Delitos contra la libertad sexual como Corrupción de menores, Abuso sexual a menores de 16 años, Agresión sexual a menores de 16 años, Acoso por telecomunicaciones a menores de 16 años, Abuso sexual con engaño sobre mayores de 16 y menores de 18 años, Agresión sexual de menores de 16 años con acceso carnal (violación), Omisión de los deberes de guarda del menor estado prost/corrupt, Exhibición y provocación sexual sobre menores de 16 años, Uso de prostitución de persona menor de edad o incapaz, Asistencia a espectáculos exhibicionistas o porno.

54 Fuente: Fiscalía Provincial de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba. Memorias y Estadísticas

55 Fuente: Memoria del Departamento de Acción Social de la DFB.

Por otro lado, de acuerdo con un estudio de Save the Children⁵⁶, 7 de cada 10 adolescentes consumen pornografía en Euskadi y lo hacen, de media, desde los 12 años y medio de edad (los chicos casi el doble que las chicas). El informe alerta de que sin una educación afectivo-sexual incluida en el currículo y ante un mundo tecnológico lleno de posibilidades, la pornografía se ha convertido en profesora y consultorio de sexualidad para los y las adolescentes. El 64,3% de adolescentes consultados echa en falta tener más información sobre cuestiones afectivo-sexuales. Según la ONG, el peligro no es que vean pornografía, sino que su deseo sexual se esté construyendo sobre unos cimientos irreales, violentos y desiguales propios de la ficción. También es peligroso que crean que su consentimiento, sus deseos y preferencias, o los del resto, no tienen por qué ser tenidos en consideración. Esto se traduce en que cuando intentan imitar lo que ven, no siempre solicitan consentimiento previo a su pareja. En Euskadi, casi 1 de cada 10 adolescentes declararon en el estudio de haberlo hecho sin el consentimiento explícito de la pareja y al 4,3% no le pareció bien. Otros estudios recientes estiman que una de cada diez personas menores de edad en Europa de entre 15 y 16 años practica *sexting* (envío y visionado de mensajes sexuales, eróticos o pornográficos)⁵⁷.

La violencia sexual también incluye la trata de seres humanos⁵⁸ con fines de explotación sexual, una realidad sobre la que apenas existen datos. Las personas víctimas de trata se encuentran estrechamente sometidas y controladas por las redes de trata y muy habitualmente no tienen opciones de denunciar su situación. De acuerdo con UNICEF⁵⁹, en el Estado Español la gran mayoría de las víctimas de trata menores de edad son explotadas sexualmente, bien sea para su prostitución o para la pornografía infantil. El perfil más habitual de estas víctimas es el de las niñas en desamparo que provienen de un entorno doméstico violento, con una edad comprendida entre los 14 y 17 años. Dado el claro componente de género de esta forma de violencia, es abordada más detenidamente en un apartado posterior específico sobre violencia machista.

Datos en relación con la violencia entre iguales:

La violencia entre iguales toma múltiples formas. Entre las distintas manifestaciones de violencia existentes, en las últimas décadas, se ha prestado especial atención al denominado acoso entre iguales o bullying. Se refiere a la acción intencionada ejercida por una persona o grupo de personas menores de edad hacia otra de una edad similar, que busca causar daño o miedo, en una relación asimétrica con desigualdad de poder entre persona agresora y víctima y que es recurrente y reiterativa.

56 Fuente: Save the Children. *(Des)información sexual: pornografía y adolescencia*. Save the Children España Junio_2020

57 Fuente: Smahel, D., Machackova, H., Mascheroni, G., Dedkova, L., Staksrud, E., Ólafsson, K., Livingstone, S., y Hasebrink, U. *EU Kids Online 2020: Survey results from 19 countries*. EU Kids Online network. 2020.

58 La trata de seres humanos es una forma de violencia que implica "el reclutamiento, transporte, transferencia, albergue o recepción de personas, mediante amenazas o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, abducción, fraude, decepción, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o de la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra persona, con el propósito de explotación.

59 Fuente: INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES (IUEM). UNIVERSIDAD PONTIFICA DE COMILLAS. EQUIPO DE INCIDENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS, UNICEF COMITÉ ESPAÑOL. *Son niños y niñas, son víctimas. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España*. Barcelona: Huygens Editorial, 2017.

Es una forma de violencia entre pares (NNA que agreden a otras NNA) en la que tanto la víctima como la persona que agrede son personas menores de edad con derecho a ser protegidas, en coherencia con la CDN. Además, es frecuente que otras personas menores de edad sean testigos inactivos de la situación, que agrava la situación por el aislamiento que supone para la persona agredida.

“El acoso escolar tiene consecuencias graves en la infancia, que van desde el aislamiento hasta los problemas de salud mental o el suicidio”.

“Hay que trabajar la convivencia en las aulas y en los barrios, apostando por la diversidad e inclusión de todas y todos”.

Testimonios de NNA.

De acuerdo con el estudio periódico realizado a nivel de la CAE, en 2018 el 20,2% del alumnado de educación primaria y un 16,2% del alumnado de educación secundaria afirma haber sufrido a menudo algún tipo de maltrato entre iguales en la escuela⁶⁰. Así mismo, un 10,8% del alumnado de primaria y un 10,5% del alumnado de secundaria manifiesta haber sufrido ciberbullying por parte de sus iguales durante el año anterior a la consulta (siempre, a menudo o a veces) y la incidencia severa (siempre o a menudo) de este tipo de maltrato afecta a un 2,8% y un 2,4% respectivamente.

**ÍNDICE GENERAL DE MALTRATO Y CIBERBULLYING GENERAL Y SEVERO
POR ETAPAS EDUCATIVAS. %. CAE. 2018.**

%	MALTRATO ENTRE IGUALES EN LA ESCUELA	CIBERACOSO	CIBERACOSO SEVERO
Educación primaria	20,2	10,8	2,8
Educación secundaria	16,2	10,5	2,4

Fuente: ISEI-IVEI. El maltrato entre iguales 2018.

Acoso y ciberacoso o ciberbullying, en esencia, son la misma forma de violencia, pero ejercida a través de diferentes vías. El primero implica contacto directo, el segundo se vehiculiza a través de las redes sociales y puede facilitar el anonimato de quienes agreden. A menudo, ambas vías son usadas de manera simultánea. La modalidad on-line de este tipo de violencia presenta dificultades específicas para la detección (anonimato de las personas agresoras...) y quienes ejercen esta violencia la naturalizan y no tienen una percepción directa e inmediata del daño causado. En cambio, la audiencia del acoso puede amplificarse sin control y prolongarse más en el tiempo.

“Te pueden decir de todo por las Redes Sociales y luego no sabes ni quién es quien te está diciendo eso, si tienes la autoestima baja y te afecta, estás perdida”;

“Si no eres “perfecto o perfecta” te critican”

Testimonios de NNA

⁶⁰ Fuente: ISEI-IVEI. Informes El maltrato entre iguales.

Las víctimas, tanto en primaria como en ESO, recurren más a la familia y a las amistades para hablar de lo que les pasa que a las y los profesionales del centro. Sin embargo, algunas personas no lo hablan nunca con nadie. Concretamente el 15,6% del alumnado de primaria que lo sufre nunca lo habla con nadie, y tampoco lo hace el 24,0% del alumnado de ESO.

Los datos también advierten de que la incidencia de la tasa general de acoso es significativamente mayor entre el alumnado de origen extranjero (el 32,5% del alumnado de educación primaria de origen extranjero lo ha sufrido). Éste y otros estudios similares apuntan también que las personas menores de edad pertenecientes a los colectivos LGTBI experimentan con frecuencia situaciones de exclusión debido a su orientación sexual e identidad de género no normativa (no cumplir o cuestionar las normas y estereotipos de género, los roles, comportamientos y actitudes establecidos para los hombres y las mujeres supone a menudo obstáculos adicionales para la integración). Especialmente preocupa prestar atención a los problemas de integración en la escuela que sufre el colectivo de niñas y niños “trans”, dada la desinformación y prejuicios existentes en la sociedad en torno a esta realidad.

Asimismo, cabe destacar que esta forma de violencia tiene una relación clara y negativa con los resultados académicos. El alumnado que dice no haber sufrido acoso de sus compañeras y compañeros es el que obtiene los mejores resultados. Los datos muestran que cuanto más bajo es el nivel de competencia del alumnado mayor es el porcentaje de alumnado que dice ser víctima de maltrato, ahora bien, la incidencia de maltrato se observa en todos los grupos, de modo que es importante tener presente que incluso el alumnado con buenos resultados puede estar sufriendo una situación de maltrato que, además, será más difícil de identificar.

Muchas personas expertas alertan de la importancia de prestar especial atención para no confundir casos de violencia entre iguales con casos de violencia machista en la etapa adolescente.

Datos en relación con la violencia machista contra la infancia y adolescencia:

La violencia machista contra la infancia y adolescencia se ejerce contra **las niñas y las adolescentes**, por el hecho de ser mujeres en una situación estructural de desigualdad en función de sexo y género, la cual sitúa a las mujeres y a todo lo que se considera “femenino” en una posición subordinada respecto a los hombres y aquello que se considera “masculino”.

Esta violencia también afecta a las **niñas, niños y adolescentes** que viven en contextos en los que se ejerce violencia machista en sus diversas formas (violencia vicaria, violencia de pareja o expareja, trata de seres humanos con fines de explotación sexual...).

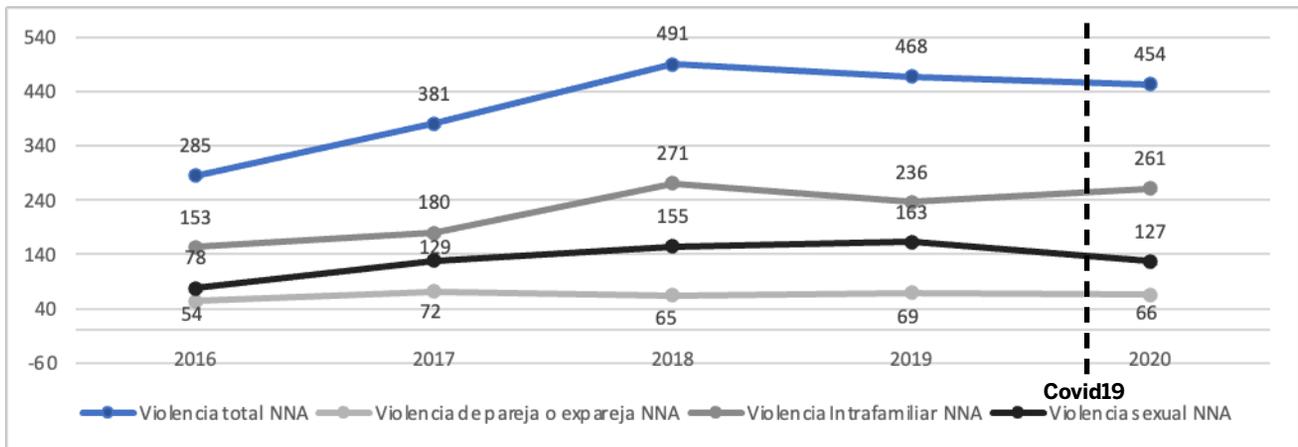
Cabe considerar que las niñas y las adolescentes sufren este tipo de violencia de una forma desproporcionada, En este contexto la dinámica de violencia contra ellas, las formas de violencia que experimentan, la gravedad, la frecuencia y las consecuencias de

dicha violencia son específicas y a menudo diferentes de las que experimentan los niños y los adolescentes.

La violencia contra las mujeres en el ámbito cotidiano o doméstico presenta unos rasgos⁶¹ entre los que cabe destacar: su invisibilidad social (puesto que se ejerce en el ámbito privado del hogar), el hecho de que funciona como mecanismo de control y castigo, el sentido de culpa que genera en las víctimas y la espiral de violencia progresiva en la que queda atrapada por miedo y sumisión a la violencia de la que es víctima.

En la CAE, en 2019 la Ertzaintza registró 468 niñas y adolescentes menores de 18 años víctimas de violencia machista: un 14,7% de ellas había sido agredida por su pareja o expareja, un 50,4% por otro hombre de su entorno familiar (padre, abuelo, hermano...) y un 34,8% había sufrido violencia sexual fuera del ámbito familiar⁶². Entre 2016 y 2019, los casos de niñas y adolescentes que han sido víctimas de algún tipo de violencia machista han aumentado un 59,2% y el número de quienes han sido agredidas por sus parejas y exparejas se han incrementado un 27,8%.

NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA MACHISTA SEGÚN TIPO DE VIOLENCIA. Absolutos. CAE. 2016-2020



Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

Los estudios⁶³ sobre conductas entre población adolescente señalan que las relaciones entre chicas y chicos siguen siendo asimétricas y que el sexismo y la violencia de género continúan presentes. Evidencian la existencia de una rígida diferenciación de roles de género y esquemas de relación no igualitarios y dificultades para reconocer ciertas

61 Fuente: ALBERDI, I. y MATAS, N. *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2002. Colección Estudios Sociales, nº 10.

62 Fuente: Emakunde. *Informe Anual: Datos sobre la violencia contra las mujeres*. CAE, 2020. Emakunde, 2020.

63 Fuente: Rodríguez Martín, V., Mercado García, E. & Morales Calvo, S. "Desigualdades y violencias de género en jóvenes y adolescentes: ¿soplan vientos de avance?", en *Revista Prisma Social*, (31). 2020, 368–387

manifestaciones de violencia sutil (celos, control del móvil...). El 31,7% de las adolescentes de España reconoce que ha sufrido abuso psicológico y de control por parte de su pareja, y un 5,5% situaciones de maltrato de mayor gravedad (abuso psicológico, de control, a través de las TIC-s, agresiones físicas y sexuales)⁶⁴.

Los estudios también ponen el foco sobre nuevas formas de ejercer violencia contra niñas y adolescentes entre las que destaca el ciberacoso sexista y sexual que ha ido ganando presencia en nuestra sociedad en los últimos años. Aunque reproduce el machismo es una forma de violencia más invisibilizada, que a menudo no se cuestiona, no se combate y culpabiliza a las chicas.

Esta violencia en la etapa adolescente presenta unas características específicas a las que es importante prestar atención. Son frecuentes los comportamientos de control y dominio percibidos como de baja intensidad y naturalizados. Son, al mismo tiempo, especialmente difíciles de visibilizar y deslegitimar socialmente. Podría decirse que la extensión del discurso generalizado de la existencia de igualdad entre hombres y mujeres genera confusión entre las chicas, que no identifican las agresiones y conductas y, por tanto, no se defienden ante ellas.

En 2019 la Ertzaintza identificó 3.098 mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja o expareja en la CAE (un 10,8% más que en 2016), buena parte de las cuales tenían hijas e hijos⁶⁵. Cabe considerar como referencia orientativa que ese mismo año unas 1.081 víctimas atendidas en los recursos forales de atención psicológica tenían hijos o hijas menores de edad a su cargo, lo que supone el 67,2% del total de los casos nuevos atendidos⁶⁶. Asimismo, según el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, 15 personas menores de edad han quedado huérfanas en Euskadi desde el año 2004 víctimas de la violencia de género. No obstante, con el sistema de registro actual no es posible obtener un conocimiento nítido sobre los hijos e hijas víctimas de violencia de género, y este sentido, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco ha puesto en marcha acciones para subsanarlo y se prevé contar con mejores datos.⁶⁷

Así mismo, se ha identificado el incremento de un tipo de violencia contra las mujeres en casos de separaciones de pareja altamente contenciosas, situaciones en las que se puede llegar a ejercer lo que se denomina violencia vicaria, que consiste en ejercer maltrato infantil con el fin último de infligir dolor y control hacia las madres.

Aunque no se dispone de datos precisos que cuantifiquen esta problemática, cabe considerar que en 2019 1.375 personas menores de 18 años estaban inmersas en procesos de separación entre padres y madres conflictivos o difíciles y tuvieron que ser atendidas y atendidos en los puntos de encuentro familiar por derivación judicial⁶⁸ (espacios habilitados para que se desarrollen las visitas de las y los menores de edad

64 Fuente: Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. *La situación de la violencia contra las mujeres en la adolescencia en España*. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2021.

65 Fuente: Departamento de Seguridad. Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis

66 Fuente: Emakunde. *La respuesta a víctimas de violencia contra las mujeres en la CAE. Datos 2020*. Emakunde. 2021.

67 Fuente: Emakunde. *Datos sobre incidencia de la violencia en la CAE. Datos 2020*. Emakunde. 2021.

68 Fuente: Dirección de Justicia. Gobierno Vasco. Informe Evaluativo sobre los Puntos de Encuentro Familiar por Derivación Judicial en la CAE

con el progenitor o progenitora que no ostenta la custodia). La cifra de NNA que son atendidas y atendidos en estos recursos ha aumentado un 5,8% con respecto a 2018.

Como se ha dicho, dentro de la violencia sexual la trata de seres humanos⁶⁹ con fines de explotación sexual es una realidad que impacta especialmente en las mujeres, adultas, adolescentes y niñas. De acuerdo con el informe “Retos en el avance hacia una efectiva protección de las mujeres y niñas en situación de trata en Euskadi” desde un enfoque de protección internacional de 2019⁷⁰, representan un grupo particularmente vulnerable las niñas y las adolescentes que son directamente tratadas para explotación sexual y las NNA cuyas madres están en situación de trata. Según un estudio publicado por Emakunde ese mismo año⁷¹, en la CAE ejercen la prostitución entre 1.968 y 2.292 mujeres y de ellas el número de víctimas de trata con fines de explotación sexual se estima que ronda entre el 10% y el 15%.

Tampoco cabe olvidar que otras niñas y adolescentes también son víctimas de otras formas de violencia con un claro componente de género como es la Mutilación Genital Femenina (en adelante MGF). El flujo de personas migrantes que provienen de países donde se realiza la MGF⁷² ha aumentado considerablemente en los últimos años. La MGF es una práctica que además de vulnerar el derecho a la salud y a la integridad del propio cuerpo, constituye un obstáculo en el control de la propia sexualidad y en el ejercicio libre de los derechos sexuales y reproductivos. De acuerdo con los datos del —Mapa de la Mutilación Genital Femenina en España 2016—⁷³, dicho año en la CAE residían 4.890 mujeres de estas procedencias, de las cuales 1.378 tenían menos de 15 años. Entre 2018 y 2019 el Servicio Vasco de Salud – Osakidetza detectó un total de 129 casos de MGF en Euskadi realizados con anterioridad a la migración (67 casos en 2018 y 62 en 2019), de los cuales 21 se correspondían a niñas menores de 14 años⁷⁴.

Por último, cabe apuntar que las niñas y adolescentes con discapacidad o problemas de salud mental se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de sufrir violencia machista, en relación con las dificultades para expresar los malos tratos, el menor acceso a los puntos de información y asesoramiento, el aislamiento social, la atención a la salud y en su relación con las y los profesionales sanitarios, etc. Un 21,6% de las mujeres con discapacidad ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de alguna

69 La trata de seres humanos es una forma de violencia que implica “el reclutamiento, transporte, transferencia, albergue o recepción de personas, mediante amenazas o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, abducción, fraude, decepción, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o de la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra persona, con el propósito de explotación.

70 Fuente: CEAR. *Retos en el avance hacia una efectiva protección de las mujeres y niñas en situación de trata en Euskadi desde un enfoque de protección internacional*. Bilbao: CEAR, 2019.

71 Fuente: EMAKUNDE. *La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Euskadi*. Emakunde.2019. Estos datos están pendientes de actualización. Posterior a la publicación del estudio se declaró la pandemia de la COVID-19, por lo que se adoptaron medidas extraordinarias para su contención además se ha intensificado el uso de las nuevas tecnologías Todo ello podría haber incidido en los datos.

72 Es definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS/WHO) como “todos los procedimientos que, de forma intencional y por motivos no médicos, alteran o lesionan los órganos genitales femeninos”.

73 Fuente: KAPLAN, A. y LÓPEZ, A. *Mapa de la Mutilación Genital Femenina en España 2016*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2017.

74 OSAKIDETZA. Emakunde y el Departamento de Salud destacan la efectividad de las medidas preventivas adoptadas en Euskadi para evitar la mutilación genital femenina. 17 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.osakidetza.euskadi.eus/noticia/2020/emakunde-y-el-departamento-de-salud-destacan-la-efectividad-de-las-medidas-preventivas-adoptadas-en-euskadi-para-evitar-la-mutilacion-genital-femenina/ab84-oskcon/es/>

de sus parejas en algún momento de su vida frente al 14,4% cuando se trata de mujeres sin discapacidad⁷⁵. Pero no solo en el ámbito de la pareja, las mujeres con discapacidad han sufrido violencia sexual fuera de la pareja a lo largo de sus vidas en mayor proporción (10,3%) que las mujeres sin discapacidad (6,2%).

La esterilización forzada y el aborto forzado constituyen delito⁷⁶ y son formas de violencia contra las mujeres porque vulneran sus derechos sexuales y reproductivos (El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, conocido como el Convenio de Estambul, prohíbe ambas expresamente), sin embargo, son tratamientos médicos que en ocasiones se practican sin consentimiento informado debido, entre otros motivos, a los estereotipos negativos acerca de su capacidad para la crianza. El informe “Mujer, Discapacidad y Violencia de Género”⁷⁷ elaborado en 2020 estima que en torno al 5,9% de las mujeres consultadas han sido esterilizadas de forma forzada por parte de las familias (padres y madres) y del personal sanitario (ginecología).

Datos en relación con la violencia institucional:

La violencia institucional se refiere a cualquier legislación, programa, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos o bien derivada de la actuación individual de la persona profesional o funcionaria de las mismas que comete abuso de autoridad o negligencia vulnerando los derechos del niño, niña o adolescente bien por desconocimiento de estos por parte de las y los trabajadores de la administración, bien por falta de recursos especializados y adecuados para hacerlos efectivos. Este tipo de violencia se puede ejercer desde todos los niveles y sistemas.

Más concretamente, la CDN establece dos principios rectores que deben orientar la adopción de cualquier medida que afecta a NNA: la primacía del interés superior de la persona menor de edad y el derecho de la niña o el niño a ser escuchada o escuchado. La administración incurre en situaciones de violencia que revictimizan a las y los menores de edad cuando no aplica estos principios.

A pesar de que no se dispone de muchos datos, algunos estudios ponen de manifiesto que tan sólo un 15% de los centros escolares en los que el niño o niña da cuenta del abuso lo comunica a las autoridades y que en torno a un 70% de los casos de violencia sexual que entran en el sistema legal nunca llegan a juicio oral⁷⁸.

“Lo mejor es grabarlo para que luego te crean, porque si no una persona adulta igual no te cree”.

Testimonio de NNA.

⁷⁵ Fuente: *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Igualdad. Madrid, 2020

⁷⁶ Ley Orgánica 2/2020, de 16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradicación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente, práctica que sufren especialmente las mujeres.

⁷⁷ Fuente: MINISTERIO DE IGUALDAD. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. *Mujer, Discapacidad y Violencia de Género*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Igualdad. Madrid, 2020

⁷⁸ Fuente: SAVE THE CHILDREN. *Ojos que no quieren ver. Anexo Euskadi. En qué podemos fallar cuando hay un caso de abusos sexuales a un niño o niña*. Save the Children, 2017.

Los procesos que se alargan en el tiempo son más dolorosos y revictimizantes. Dichos estudios advierten que en el caso de los procesos legales, de media, se alargan de promedio hasta tres años y las y los NNA cuentan los abusos, una vez denunciados, hasta 4 veces. A pesar de las ventajas de la técnica y de que está recomendada internacionalmente, se estima que solo en un 13,8% de las sentencias se preconstituye la prueba⁷⁹.

La dilación indebida de los procesos, así como otros obstáculos relacionados con la credibilidad de los testimonios tienen un efecto negativo importante en relación con inhibir la comunicación o denuncia en casos de abusos sexuales y con aumentar el impacto que los abusos tienen en las víctimas.

Hay algunos colectivos de especial preocupación por su especial vulnerabilidad: NNA que migran sin acompañamiento adulto; NNA con discapacidad; NNA con orientación sexual o identidad de género no normativa; NNA que viven en acogida residencial; NNA involucrados en procesos judiciales ya sea en condición de víctimas o testigos, como infractores de la ley, en casos de crisis matrimoniales o en casos de desamparo; y NNA involucrados en trámites administrativos como los relacionadas con la aplicación de las leyes de extranjería, las prestaciones económicas a familias, etc.

En relación con las y los NNAMNA preocupa especialmente poder dar respuesta pública a los procesos de emancipación y al soporte una vez alcanzada la mayoría de edad y salida de los servicios residenciales del sistema de protección. También, la tramitación de los permisos de residencia, que en ocasiones no llega antes de cumplirse la mayoría de edad, y las prestaciones económicas y la adecuación de los itinerarios educativos y formativos que respondan a las necesidades de estas personas. Con el fin de corregir estos obstáculos de carácter meramente administrativo, se ha introducido recientemente una reforma en el reglamento de la Ley sobre Derechos y Libertades de las personas extranjeras. Será conveniente evaluar el impacto real de las nuevas medidas tras un período suficiente de aplicación.

Datos en relación con otras formas de violencia hacia NNA:

En este bloque se incluyen todas aquellas otras formas de violencia no recogidas anteriormente como son: la violencia ejercida contra NNA pertenecientes a colectivos LGTBI, la violencia autoinfligida, la violencia ejercida a través de los medios de comunicación, la violencia en el marco de conflictos armados o procesos migratorios, la trata de seres humanos con otros fines distintos a la explotación sexual, como la explotación laboral, explotación para la comisión de delitos o la mendicidad y otras.

Como se ha dicho, diferentes estudios recientes alertan que las personas menores de edad pertenecientes a los colectivos LGTBI experimentan con frecuencia situaciones de exclusión debido a su orientación sexual e identidad de género no normativa. De acuerdo con el estudio periódico realizado a nivel de la CAE en 2018 citado anteriormente, un 32,3% de las y los escolares que cursan ESO afirma haber sido testigo de casos de exclusión de algunas y algunos compañeros por su orientación sexual o el hecho de ser chico o chica en el ámbito escolar (el 7,5% por ser lesbiana y el 19,2% por ser considerado gay)⁸⁰.

⁷⁹ Fuente: SAVE THE CHILDREN. *Ojos que no quieren ver. Anexo Euskadi. En qué podemos fallar cuando hay un caso de abusos sexuales a un niño o niña*. Save the Children, 2017.

⁸⁰ Fuente: ISEI-IVEI. *Informe El maltrato entre iguales*. 2016.

Otro estudio realizado en 2020 a nivel de la CAE sobre la prevalencia del Bullying en función del sexo y la orientación sexual señala que el 41,6% de las y los participantes encuestados de 13 a 17 años había sufrido conductas agresivas cara a cara alguna vez en el transcurso de su vida y un 11% de forma frecuente⁸¹. El estudio también concluye que las personas no heterosexuales son en mayor medida víctimas del acoso escolar que las heterosexuales y, en particular, los chicos gais y las personas bisexuales⁸².

La violencia genera más violencia, pero no sólo hacia los demás, sino también hacia una o uno mismo ya que una de cada diez víctimas se autolesiona, han tenido ideas autolíticas o han intentado suicidarse en alguna ocasión. En la CAE, entre 2016 y 2020 se han suicidado 18 personas menores de 19 años, dos de ellas en el último año, lo que representa el 1% del total de suicidios en dicho año⁸³.

En los últimos años es innegable el incremento considerable de la exposición a violencia a través de los medios de comunicación, la publicidad, los videojuegos e Internet. Algunas personas expertas se muestran preocupadas por una tendencia hacia el sensacionalismo en los medios y la escasez de información positiva cuando se habla de NNA. Otras alertan sobre el sexismo en los medios y la publicidad y también se discuten los posibles efectos psicosociales de los videojuegos con contenidos violentos.

El Instituto Deusto de Drogodependencias indica en su último estudio que entre la población de 12 a 22 años de la CAE, en torno al 60% juega diariamente a las videoconsolas, un 84% navega por las redes sociales y un 97% usa aplicaciones del teléfono móvil como WhatsApp, búsquedas de internet, llamadas, etc. Además, el mismo estudio alerta de que un 16% dedica 6 horas diarias o más al teléfono móvil entre semana, y un 18,1% los fines de semana⁸⁴.

La exposición de NNA a contenidos violentos o potencialmente dañinos se ha incrementado en los últimos años. De acuerdo con un estudio reciente del Instituto Nacional de Ciberseguridad, en 2018, el 32% de las y los menores de entre 9 y 17 años afirma haber visto online contenidos inapropiados, mientras que en 2010 quienes habían visitado este tipo de páginas representaban el 19%⁸⁵.

“Hay que hacer un uso corresponsable de internet para que ninguna persona sea ofendida, expuesta su intimidad, invadida o humillada y, además, si se usan fotos y videos siempre debe ser con el consentimiento de la persona que sale en la misma”.

Testimonio de NNA.

81 Fuente: Larrain E. y Garaigordobil M. *El Bullying en el País Vasco: prevalencia y diferencias en función del sexo y la orientación-sexual*. Clínica y Salud. Clínica y Salud, 31(3), 2020.

82 Tal y como se especifica en el estudio, “Se hallaron diferencias estadísticamente significativas en función de la orientación sexual ($\chi^2 = 78.46$, $V = .63$, $p < .001$), con mayor porcentaje de víctimas gais y bisexuales.”

83 Fuente: EUSTAT. Estadística de defunciones

84 Fuente: Universidad de Deusto. *Drogas y escuela IX El uso de drogas entre escolares vascos*. 35 años después. Bilbao: Deusto. 2017

85 Fuente: Universidad de Deusto. *Drogas y escuela IX El uso de drogas entre escolares vascos*. 35 años después. Bilbao: Deusto. 2017

Hablamos de contenidos que contienen mensajes de odio contra ciertos grupos de personas -de otras etnias, religión, nacionalidad o sexualidad-(36%); imágenes gore o violentas en las que se lastima a otras personas o animales (36%); formas de autolesionarse (26%); contenidos relacionados con experiencias de tomar drogas (25%); maneras de adelgazar que pueden inducir a la anorexia o bulimia (19%); y formas de suicidarse (18%). Las adolescentes presentan una mayor exposición a contenidos de riesgo relacionados con formas de autolesionarse, suicidio o maneras de estar extremadamente delgadas que conducen a la bulimia o anorexia.

El citado estudio también pone de manifiesto que la mayoría de NNA tienen autorización para utilizar las redes sociales (solo un 18% dice que no tiene autorización). En general, las restricciones en el uso de estos recursos son más pronunciadas en los niños y las niñas de edades comprendidas entre los 9 y 12 años, pero en ningún caso estas restricciones llegan a sobrepasar el tercio de las personas entrevistadas⁸⁶. En cuanto a las y los adolescentes de edades comprendidas entre 13 y 17 años estas restricciones tienen frecuencias muy bajas.

El informe *Impacto de la Tecnología en la Adolescencia. Relaciones, Riesgos y Oportunidades* (UNICEF- 2021) realizado entre la población de 11 a 18 años de la CAE constata que más del 10% han sentido presión para enviar fotos o videos de contenido erótico o sexual y 1 de cada 10 ha recibido una proposición sexual online por parte de una persona adulta. 2 de cada 10 adolescentes podría estar siendo víctima de ciberacoso. 1 de cada 3 podía tener un uso problemático de internet y RRSS (32,5%). 1 de cada 5 tiene cierto enganche a los videojuegos (el 50,5% juega habitualmente con videojuegos no adecuados para menores). Casi un 4% reconocen haber jugado o apostado dinero online alguna vez.

La trata de seres humanos comprende otras modalidades de explotación más allá de la sexual (que se ha expuesto en el apartado dedicado a violencia machista) tales como la explotación con fines de mendicidad forzosa o la explotación para realizar actividades delictivas como las llevadas a cabo por carteristas, hurtos en comercios, tráfico de estupefacientes y también las relacionadas con la adopción ilegal, el tráfico de órganos, etc. que afecta a niñas y también a niños. Aunque no se dispone de datos concretos para la CAE en uno de los últimos informes del Ararteko ya se alude a ésta como una realidad incipiente en nuestra comunidad⁸⁷.

Tampoco podemos olvidar que en nuestra comunidad son acogidas, y previsiblemente su número vaya en aumento, algunas familias con niñas y niños de personas solicitantes de protección internacional y refugiadas que llegan huyendo de sus países de origen, a menudo en situación de guerra. También cabe mencionar que las y los NNAMNA que llegan a la CAE viven procesos migratorios complicados en los que, a menudo, también son víctimas de abusos y distintas formas de violencia.

⁸⁶ El estudio se basa en una muestra de 2.900 niñas y niños.

⁸⁷ Fuente: Ararteko: *la trata de personas con fines de explotación sexual en la comunidad autónoma del País Vasco. Informe de investigación*. Colección derechos humanos "Juan San Martín" 10. Vitoria –Gasteiz. 2020.

Datos en relación con NNA que ejercen violencia:

Algunas y algunos NNA también ejercen violencia. Esta violencia a menudo guarda relación con situaciones de violencia que ellas y ellos han sufrido previamente (por cuanto la exposición a la violencia aumenta el riesgo de repetir patrones violentos) y se vincula con otros factores de riesgo que se retroalimentan entre sí, como son la enfermedad mental, el consumo de sustancias adictivas, los problemas de comportamiento agresivo o destructivo, la conducta antisocial, etc. Esta violencia conlleva para quienes la ejercen consecuencias en términos de deterioro de relaciones personales, exclusión social, conflictos con la ley, etc.

Entre las diferentes manifestaciones destacan la violencia ejercida por NNA en conflicto con la ley, chicos que ejercen violencia machista contra sus parejas o exparejas por el hecho de ser mujeres, adolescentes que ejercen violencia contra sus madres y padres (violencia filio-parental), también contra hermanos y hermanas o los hijos e hijas de las parejas de sus madres o padres, agresores en casos de Bullying, etc.

En 2019 en la CAE 541 personas menores de entre 14 y 18 años fueron condenadas por algún delito⁸⁸, y de acuerdo con los datos facilitados por las fiscalías provinciales, ese mismo año Bizkaia concentró el 63,8% del total de los delitos graves, seguido de Gipuzkoa (27,6%) y Araba (8,6%).

La conocida como violencia filio-parental es un problema sobre el que ha ido creciendo la preocupación en los últimos años. En 2019 la Fiscalía de Menores del País Vasco abrió 247 expedientes a personas menores de edad por violencia doméstica⁸⁹, un 55,3% más que en 2016. Una investigación reciente realizada por la Fundación Amigó sobre este fenómeno destaca que un 52,6% de los casos se da en familias nucleares, un 26,5% en familias monoparentales maternas, un 5,6% en familias monoparentales paternas y un 15,4% en familias reconstituidas⁹⁰.

Algunas personas expertas destacan dos realidades emergentes en relación con este tipo de violencia: la situación de algunas familias migrantes en el momento del reagrupamiento familiar (casos de progenitores que vinieron a vivir a la CAE dejando a sus hijas e hijos muy pequeños en el país de origen⁹¹) y la situación de algunas familias adoptantes que se ven desbordadas en la crianza, especialmente en la etapa de la adolescencia, ante la gestión de conflictos derivados de comportamientos muy agresivos y aparente ruptura de vínculos. También señalan que las y los progenitores suelen tener dificultades para denunciar los casos de violencia filio-parental.

88 Fuente: INE del Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores

89 Fuente: Fiscalía Provincial de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba. Memorias y Estadísticas

90 Fuente: Fundación Amigó. *La violencia filio-parental en España (datos 2019)*. Fundación Amigó. Madrid. 2020.

91 Al llevarse a cabo el reagrupamiento algunas familias se encuentran con que no son reconocidas como figuras significativas y se encuentran sin autoridad para ejercer sus roles parentales. Además, las y los menores de edad se han convertido en adolescentes a quienes se les desarraiga de sus entornos en una edad complicada, que deben hacer una inmersión en un contexto desconocido, a través de unas personas adultas a quienes no identifican como madre y padre, ya que sus funciones, durante años, han sido ejercidas por otras y otros familiares en sus países de origen.

Así mismo, advierten una carencia de recursos socioeducativos suficientes para adolescentes con problemas de conducta, a menudo vinculados con problemas de salud mental, que provoca su exclusión del sistema y, en consecuencia, mayores dificultades de integración social posterior.

Por otro lado, de acuerdo con los datos que maneja la Ertzaintza, en 2019 entre los agresores de violencia machista hay un 3,6% de adolescentes menores de 18 años⁹².

92 Fuente: Emakunde. *La respuesta a víctimas de violencia contra las mujeres en la CAE. Datos 2020*. Emakunde. 2021.

En síntesis: los 20 datos más significativos

A continuación, el siguiente cuadro recoge los 20 datos más significativos del diagnóstico en relación con las diferentes formas de violencia descritas:

Los 20 datos más significativos	
<p>VIOLENCIA INTRAFAMILIAR</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En 2015 se estimó que en Europa una de cada diez personas menores de edad es maltratada físicamente por sus cuidadores o cuidadoras. 2. En 2020 la Ertzaintza ha identificado 664 niñas, niños y adolescentes de la CAE víctimas de violencia dentro de su ámbito familiar. Estos casos suponen un 68,9% más que los registrados en 2016. 3. El número de nuevos expedientes de protección en casos de riesgo grave abiertos por los servicios de infancia forales entre 2016 y 2019 ha crecido un 24,1% en Bizkaia y un 31,7% en Araba. 	<p>VIOLENCIA SEXUAL</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Algunos registros de 2020 indican que uno de cada dos casos de abusos sexuales se produce en el entorno familiar del NNA. 5. En 2016 se estimó que sólo en torno a un 2% de los casos de abuso sexual se conocen en tiempo real, cuando el abuso se está perpetrando. 6. Según datos de 2019, el 80,6% del total de personas menores de edad que sufren violencia sexual en la CAE son niñas y mujeres adolescentes. 7. El volumen de NNA víctimas de violencia sexual identificadas por la Ertzaintza en la CAE ha crecido un 61% entre 2016 y 2019.
<p>VIOLENCIA ENTRE IGUALES</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. De acuerdo con datos de 2018, un 20,2% del alumnado de educación primaria y un 16,2% del alumnado de ESO afirma haber sufrido a menudo algún tipo de maltrato entre iguales en la escuela. 9. Así mismo, un 10,8% del alumnado de primaria y un 10,5% del alumnado de ESO manifiesta haber sufrido ciberbullying por parte de sus iguales. 10. Además, el 15,6% del alumnado de primaria y el 24% del alumnado de ESO que ha sufrido esta violencia reconoce que no lo hablaba con nadie. 	<p>VIOLENCIA MACHISTA CONTRA LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. En 2019 la Ertzaintza ha registrado 468 casos de niñas y adolescentes menores de 18 años víctimas de violencia machista en la CAE (un 59% más que tres años antes), un 14,7% de ellas ha sido agredida por su pareja o expareja, un 50,4% por otro hombre de su entorno familiar (padre, abuelo, hermano...). 12. En 2020, el 31,7% de las adolescentes de España reconoce que ha sufrido violencia psicológica de control por parte de su pareja. 13. El 67,2% de las mujeres atendidas en 2019 por los recursos forales de atención psicológica para víctimas de violencia machista tienen hijos o hijas menores de edad a su cargo. 14. En 2016 se estimó que en la CAE residen 1.378 niñas de menos de 15 años migrantes que provienen de países donde se realiza la MGF.
<p>VIOLENCIA INSTITUCIONAL</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Según datos de 2017, en torno a un 70% de los casos de violencia sexual que entran en el sistema legal nunca llega a juicio oral. 16. Así mismo, los procesos legales que involucran a NNA se alargan de media hasta tres años. 17. Además, las y los NNA cuentan los abusos, una vez denunciados, hasta 4 veces y sólo en un 13,8% de las sentencias se preconstituye la prueba. 	<p>VIOLENCIA EJERCIDA POR NNA</p> <ol style="list-style-type: none"> 18. En 2019 en la CAE 541 personas menores de entre 14 y 18 años han sido condenadas por algún delito, y las fiscalías provinciales han iniciado 247 expedientes a menores por violencia doméstica, un 55,3% más que en 2016. 19. Entre los agresores de violencia machista de 2019 hay un 3,6% de adolescentes menores de 18 años.
<p>OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. En la CAE, entre 2016 y 2020 se han suicidado 18 personas menores de edad. 	

PRINCIPIOS, ENFOQUES Y CRITERIOS

En este apartado se recogen los principios, enfoques y criterios que deben guiar la implementación de esta Estrategia. Todos ellos son coherentes con el paradigma que instaló la CDN. Su aprobación supuso poner en cuestión una visión de corte “tutelar” que contemplaba a la infancia y adolescencia como un objeto que merecía protección para extender una concepción de las y los NNA como sujetos de derecho. Esto implica ubicar las necesidades, los derechos, así como la opinión y participación de las y los NNA en el centro de todas las actividades y conseguir que atraviesen todas las fases de actuación de todos los agentes.

Un paradigma que supone transitar de una perspectiva de necesidades a una perspectiva de derechos supone también:

- Un cambio de actitud hacia las y los NNA. Consiste en reconocer a NNA como personas con derecho a una individualidad y a la autodeterminación y como sujetos activos que intervienen en su propio desarrollo, en lugar de como meros objetos de crianza o receptores pasivos de servicios.
- Considerar a las personas menores de edad participantes activos, titulares de derechos, ciudadanas de pleno derecho cuya capacidad para reclamarlos ha de ser desarrollada. Esto pasa por generar condiciones que les permitan desplegar todo su potencial, capacidades y creatividad y que aseguren que su palabra y punto de vista se toma en consideración.
- Ir más allá de satisfacer necesidades básicas, tratando de incidir para transformar las causas estructurales de las necesidades, desigualdades y vulneraciones de derechos.

Concretamente los principios fundamentales o pilares que adopta esta Estrategia coinciden con los recogidos en la CDN y son: **prevalencia del interés superior de NNA, derecho a la no discriminación, derecho a la participación y derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.**

Además, se adoptan otros principios de carácter más general que pueden considerarse *enfoques transversales*, que son todos aquellos aspectos a tener en cuenta en el trabajo con NNA: **reparación, prevención de la victimización secundaria, diversidad e interseccionalidad y perspectiva de género.**

Por último, en este apartado se presentan también una serie de *criterios* que deben inspirar el modelo de gestión y organización de las respuestas a este problema:

corresponsabilidad, responsabilidad pública, accesibilidad universal, inversión social en NNA y mejora continua, transparencia y rendición de cuentas.

Todos los agentes involucrados en la estrategia, en el marco de sus competencias y funciones, serán corresponsables de velar porque estos principios, enfoques y criterios sean conocidos y aplicados de forma sistemática y adecuada en sus respectivos ámbitos y actuaciones.

Principios fundamentales

PREVALENCIA DEL INTERÉS SUPERIOR DE NNA:

Fue mencionado por primera vez en un instrumento de ámbito internacional en 1959, en los principios 2 y 7 de la Declaración de los Derechos del Niño y la Niña. Posteriormente ha sido consagrado como uno de los cuatro pilares de los derechos de la infancia y la adolescencia en la CDN de 1989.

Es una pauta de conducta que establece que su interés debe prevalecer por encima de cualquier otro, incluido el de sus progenitores y progenitoras. Priorizar el interés superior de la niña y el niño significa en última instancia tener en consideración y privilegiar los derechos fundamentales de NNA (en relación con su identidad, la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones, el cuidado, protección y seguridad de la niña o el niño, su situación de vulnerabilidad, el derecho de la niña o el niño a la salud, a la educación, etc.) frente a otros derechos e intereses colectivos.

En la “Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” el Comité de los Derechos del Niño y la Niña establece que se trata de un concepto triple:

- Un derecho sustantivo: es el derecho a que el interés superior “se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión” que afecte tanto a nivel individual, como a nivel grupal como al conjunto de la población menor de edad.
- Un concepto jurídico interpretativo fundamental: la observación establece que: “si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior”.
- Una norma de procedimiento: cuando haya que tomar decisiones que afecten a NNA ya sea a nivel individual, grupal o al conjunto de las personas menores de edad se debe realizar una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión y optar por aquellas que velen por su interés superior.

Para la evaluación del interés superior el Comité, a través de la misma observación general, menciona qué elementos se deben tener en cuenta. Entre los más destacados cabe mencionar: la edad y madurez de la NNA; su opinión; su identidad; el acceso a derechos como la salud y la educación; su cuidado, protección y seguridad; la necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover su efectiva integración y desarrollo; la necesidad de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación

material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro; la preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales o la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones personales.

Por lo tanto, estamos ante un principio que debe ser aplicado en todos los ámbitos y en todos los procesos de índole legislativa, administrativa o programática que involucren a NNA.

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN DE NNA:

La CDN establece como uno de los cuatro principios fundamentales el derecho a la no discriminación. Esto, en términos generales, significa que todas las y los NNA, sin excepción, deben acceder a todos los derechos consagrados en la Convención. No deben ser discriminadas por motivos de edad y tampoco por motivos de origen, raza, discapacidad, sexo, idioma, orientación sexual o de cualquier otra índole.

Sin embargo, NNA pueden ser discriminados y discriminadas por ser personas menores de edad en una sociedad adultocéntrica y también pueden enfrentar situaciones de discriminación por el racismo, el machismo o la LGTBI-fobia que todavía están presentes en la sociedad.

La consecución de la igualdad real y efectiva de NNA y personas adultas ante la ley, actuaciones administrativas o programáticas requiere de dos estrategias complementarias:

Por un lado, incorporar las necesidades e intereses de NNA de forma sistemática y transversal en el diseño, así como en la implementación y evaluación de las leyes, políticas y procedimientos. Para ello hay que visibilizar y revertir el sesgo adultocéntrico que aún persiste en la elaboración de legislación y actuaciones programáticas o administrativas, además de introducir todas las medidas que sean necesarias para que los derechos no sólo sean reconocidos, sino que puedan ser efectivamente ejercidos por las y los NNA. Se hace necesario, así, la incorporación de la evaluación del impacto en los derechos de NNA que se contempla en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en los términos previstos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

Por otro lado, para complementar esa estrategia habrá que introducir puntualmente medidas "ad hoc" en normas de actuación, procedimientos, protocolos, en definitiva, en toda actuación de las instituciones públicas con el objeto de que las y los ciudadanos menores de edad puedan acceder a recursos y servicios en igualdad de oportunidades y resultados que las personas mayores de edad.

En definitiva, la no discriminación de las y los NNA no significa que todas las y los NNA deben ser tratadas de la misma manera, y mucho menos que deban ser tratadas igual que las personas adultas. Muy al contrario, hay que tener en cuenta las condiciones de partida de las diferentes NNA para acceder y controlar los recursos, beneficios, derechos y oportunidades. Es necesario considerar las múltiples causas que puedan estar generando condiciones para la discriminación, introduciendo las medidas correctoras que se consideren oportunas en cada caso, incluidas las denominadas acciones positivas,

con el fin último de que todas las y los NNA, sin excepción, puedan hacer ejercicio efectivo de sus derechos.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE NNA:

La participación de la infancia y adolescencia es un derecho consagrado junto con la no discriminación, la primacía del interés superior, la garantía de la supervivencia y el pleno desarrollo como uno los cuatro pilares de la CDN.

La CDN en su artículo 12 establece que los Estados deben garantizar que NNA estén en condiciones de formarse un juicio propio, así como el derecho a expresar libremente su opinión sobre las situaciones que les afecten, teniéndose en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez. Además, se hace referencia expresa a este derecho en sus artículos 13 (derecho a la libertad de expresión), 15 (derecho a la libertad de asociación) y 17 (derecho al acceso a la información adecuada).

Otras normas, como la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, también aluden a la obligación de tener en cuenta la opinión de NNA: "la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior".

Promoverlo contribuye a su vez a la adquisición de habilidades y responsabilidades que llevan a que NNA sean personas participativas y responsables con la comunidad o la sociedad en la que viven. Con este fin es pertinente promover el conocimiento y progresivo ejercicio de sus derechos, experiencias a través de las que puedan contribuir al desarrollo de su comunidad, así como poner en práctica la autonomía progresiva.

Este derecho de las y los NNA a la participación se concreta, entre otros, en:

- Derecho a recibir información adecuada en cantidad y calidad acerca de los asuntos que les incumben.
- Derecho a elaborar y expresar sus ideas y emitir opinión en torno a los temas que les preocupan o resultan de su interés. Y a que las personas adultas no ejerzan poder o influencia en esta elaboración o expresión.
- Derecho a ser escuchadas y escuchados y a que la opinión emitida sea respetada. Las personas adultas deberán ofrecer los tiempos y espacios necesarios para ello.
- Derecho a que la opinión emitida por las niñas, niños y adolescentes sea considerada y tenga incidencia en las decisiones que se toman sobre los asuntos que les afectan.

En el marco de esta estrategia, supone que todas aquellas actuaciones de carácter legislativo, administrativo o programático previstas que tienen un impacto en la vida personal, familiar, comunitaria o social de las y los NNA deben incorporar su participación, ofreciendo en todo momento la oportunidad de ser escuchadas y escuchados activamente en todo aquello que les afecta.

"Los padres y las madres se esfuerzan mucho por hacerte feliz, pero sin preguntarte, ellos y ellas proyectan sus deseos y frustraciones sobre ti."

Testimonio de NNA.

DERECHO A LA VIDA, LA SUPERVIVENCIA Y EL DESARROLLO DE NNA:

La CDN establece que las y los NNA tienen derecho a que se les preserve la vida, a la supervivencia y al desarrollo. Esto implica que deben disfrutar de una vida plena en condiciones que garanticen su dignidad y su desarrollo integral, esto incluye según la propia Convención las dimensiones física, mental, espiritual, moral y social de su desarrollo.

El Comité de los Derechos del Niño y de la Niña clarificó en 2017 que el derecho a la vida debe interpretarse en sentido amplio, como derecho civil, político, económico, social y cultural, por lo que además de la protección ante hechos que puedan atentar contra su vida se deben asegurar las condiciones mínimas para tener una vida digna.

Asimismo, el principio de la supervivencia, según el Comité, debe ser interpretado de manera integral, realizando una articulación de todos los demás derechos consagrados en la CDN. En este sentido las instituciones públicas deben adoptar todas las medidas necesarias no sólo para prolongar la vida de NNA si no para que, además, ésta sea digna.

En cuanto al derecho al desarrollo de NNA, tal y como se ha mencionado al inicio, debe ser integral y contemplar todas las dimensiones. Además, al igual que para la aplicación del principio del interés superior, debe evaluarse en cada caso concreto combinando diversas disciplinas como pediatría, psicología, trabajo social o educación y evitando los prejuicios y estereotipos por motivos de género, raciales o de clase.

En términos generales, este principio fundamental implica que las instituciones públicas deben impulsar todas las acciones que sean necesarias para la inclusión social de todas las y los NNA, para garantizar el desarrollo integral en todas las dimensiones, para prevenir cualquier conducta que atente contra este derecho, así como para investigar y sancionar actos contra la vida.

Enfoques transversales

REPARACIÓN:

La violencia contra NNA es una violación de los derechos humanos y todas las víctimas de vulneraciones de derechos humanos tienen derecho a la reparación.

El principio de reparación es un concepto que en sus orígenes proviene de situaciones en las que los Derechos Humanos no han sido respetados en entornos de conflicto armado. Posteriormente, y en el marco del modelo de la justicia restaurativa, su aplicación y desarrollo comenzó a extenderse a otro tipo de vulneraciones de derechos humanos.

El principio de reparación se está incorporando de manera reciente y paulatina en materia de violencia hacia NNA, por lo que es mucho el camino que queda por recorrer para su efectiva incorporación y consolidación. En esta estrategia tomamos como marco general las orientaciones que proporcionan organismos internacionales y de defensa de los derechos humanos.

La Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 60/147, de 4 de diciembre de 2005, proporciona «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones». En esta resolución se señalan las cinco medidas generales que deben contemplarse en el marco de la reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. También puede adoptarse como referencia el trabajo realizado por EUDEL y Emakunde⁹³, que a partir del marco que brindan las Naciones Unidas, ofrece orientaciones que ayudan a aterrizar y concretar el principio de reparación en casos de violencia machista desde las políticas públicas locales de la CAE.

El Principio de Reparación supone ubicar los derechos de las víctimas en el centro del proceso de atención. Es el derecho que tienen todas las víctimas a un apoyo y atención integral.

Este principio debe estar presente de forma transversal en todos los ámbitos y niveles de actuación. Desde la transversalidad puede actuarse con las víctimas a diferentes niveles (individual, colectivo y público), ámbitos (social, simbólico, económico, jurídico), y en casos específicos, atendiendo al tipo de daño que se le inflige (agresión sexual, acoso laboral por razón de sexo, acoso sexual etc.).

La atención reparadora considera a las víctimas-supervivientes de violencia como sujetos activos en su proceso de recuperación. Implica atender a las consecuencias inmediatas de la violencia en todas las dimensiones de la vida: salud, educación, entorno social, afectivo, justicia y también a las mediatas, a través de recursos de seguimiento a las secuelas que puedan emerger en el medio-largo plazo, algo fundamental como se ha visto, por ejemplo, en casos de abusos sexuales denunciados públicamente transcurridas décadas de las agresiones.

También implica una atención personalizada que debe partir de las características particulares de cada víctima, incorporando una visión interseccional que tenga en cuenta todos los factores de riesgo y también protectores que intervienen en su situación. Además, debe ser una atención integral, para atender, como se ha dicho previamente, a todos los ámbitos afectados por la violencia: físicos, psicológicos, sociales, económicos, etc.

Incorporar la reparación incluye la restitución de derechos desde el empoderamiento de las víctimas-supervivientes y también, la reparación social pública, atendiendo al principio de verdad, reconociendo la violencia hacia la infancia y adolescencia como una vulneración de derechos humanos.

Esta estrategia no pretende ofrecer una definición acabada de lo que deben ser políticas y medidas concretas de reparación. Sin embargo, busca generar las condiciones para continuar trabajando, conjugando la experiencia y conocimiento acumulado por los múltiples agentes involucrados con el marco que brinda el ámbito internacional sobre

93 BERDINSAREA-EUDEL. *Actuaciones locales para la reparación de las víctimas de violencia machista*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, 2021.

promoción y defensa de los derechos humanos, con el objeto de que se impulsen políticas que incorporen el principio de reparación aterrizadas en esta materia y en la realidad concreta de la CAE.

PREVENCIÓN DE LA VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA:

El acceso a cualquier institución pública o privada por parte de NNA debe siempre constituir una garantía para el respeto y la realización de sus derechos. Es especialmente necesario velar porque así sea cuando se trata de infancia y adolescencia que está en situación de vulneración de derechos y enfrenta cualquier forma de violencia.

Sin embargo, en ocasiones, en su relación con las instituciones las y los NNA que han sufrido violencia experimentan situaciones de revictimización o victimización secundaria, que se refieren a las malas praxis institucionales y profesionales de quienes atienden a las víctimas que añaden más sufrimiento a sus experiencias traumáticas.

“No todo el mundo tiene la capacidad de pedir ayuda, y cuando pides ayuda si no te atienden es otro mazazo”.

Testimonio de NNA.

La victimización secundaria se puede producir en la respuesta que se brinda a las víctimas en casos de violencia contra NNA (bien sea en relación con la detección, la atención, la protección o la reparación), debido al desconocimiento de sus derechos, por la falta de recursos especializados y adaptados, o porque la visión adultocéntrica de normas, procedimientos, protocolos, etc. invisibilizan y omiten las necesidades específicas de la infancia y adolescencia. La victimización secundaria también puede referirse a las prácticas inadecuadas o insuficientes que dilatan, dificultan, impidan, amenacen o violen el ejercicio de derechos.

Las actuaciones guiadas por este principio deben evitar los procesos de victimización secundaria, diseñando actuaciones coordinadas, evitando diligencias repetitivas, agilidad y especialización, brindando atención libre de estereotipos y sin ejercer discriminación directa o indirecta. Debemos asegurarnos de que las actuaciones con NNA, sus familias y/o entorno no tengan efectos directos o indirectos negativos o contraproducentes para su interés superior.

DIVERSIDAD E INTERSECCIONALIDAD:

Las y los NNA son personas diversas y dicha diversidad se debe visibilizar, reconocer y proteger para asegurar su pleno desarrollo y el ejercicio efectivo de sus derechos. Por ello, esta estrategia promueve que todos los modelos familiares y todas las personas menores de edad puedan desarrollarse libremente y de forma integral en todas las esferas y facetas de su vida sin discriminación, violencia o exclusión alguna.

Este principio comprende que existe una responsabilidad colectiva del conjunto de agentes, instituciones, sistemas y ciudadanía para asegurar que todas las personas menores de edad disfruten de su infancia y adolescencia, además de salvaguardar sus derechos y libertades sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, orientación

sexual, identidad de género, idioma, discapacidad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, lugar de residencia, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En una sociedad inclusiva la diversidad se percibe como un valor y una oportunidad, nunca como una amenaza. Para dar cumplimiento con este principio es imprescindible actuar con enfoque interseccional, es decir, teniendo en cuenta el contexto social y cultural en el que viven, considerando todos los factores que concurren en la identidad de NNA, analizando cómo interactúan y prestando atención a la incidencia que tienen en su situación en todos los ámbitos de su vida.

El concepto interseccionalidad fue acuñado⁹⁴ para visibilizar las múltiples categorías sociales que confluyen en una persona o colectivo y cómo estas impactan en situaciones de acceso a derechos y oportunidades. Desde entonces esta herramienta se ha extendido y consolidado para el análisis, el trabajo con personas y la elaboración de políticas, ya que permite entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades (...) y a ver cómo las políticas, los programas, los servicios y las leyes que inciden sobre un aspecto de nuestras vidas están inexorablemente vinculadas a los demás.⁹⁵

PERSPECTIVA DE GÉNERO:

Incorporar la perspectiva de género permite el respeto y acompañamiento en la construcción de las identidades y subjetividades de NNA, promoviendo el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de sus capacidades⁹⁶.

Integrar esta perspectiva en las políticas de infancia y adolescencia es clave para eliminar desigualdades y promover la igualdad de NNA. Es una herramienta para entender y contextualizar los factores sociales, comunitarios, familiares e individuales que operan en la vida cotidiana y en las situaciones de violencia que enfrentan NNA.

“Las chicas nos sentimos más inseguras que los chicos en las calles, sobre todo cuando falta iluminación o hay pocas personas”.

Testimonio de NNA.

Mirar y analizar los valores, mandatos, estereotipos o roles que inciden en la organización social, de las comunidades, de las familias y en las vidas individuales es imprescindible para comprender conductas, desigualdades y discriminaciones que atraviesan a todas las mujeres y hombres mayores y menores de edad. El sistema sexo-género tiene una

94 Acuñado en 1989 por la académica y profesora estadounidense Kimberlé Williams Crenshaw, especializada en el campo de la teoría crítica de la raza. La investigadora quería visibilizar “el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio en base a su pertenencia a múltiples categorías sociales”.

95 AWID. “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”. *Derechos de las mujeres y cambio económico* No. 9, (agosto 2004). https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf

96 INSTITUTO DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE DE URUGUAY. *Perspectiva de género en políticas de primera infancia, infancia y adolescencia*. Montevideo: INAU-Gobierno de Uruguay, 2019.

importancia fundamental en la creación de desigualdad, discriminación y violencia en nuestra sociedad. De ahí la necesidad de su consideración de manera sistemática.

En el *nivel macrosocial* la perspectiva de género nos permite visualizar y entender los roles y estereotipos de género, las expectativas y mandatos que se asignan a las niñas y los niños en general, las oportunidades, limitaciones y conductas que pueden tener las mujeres y hombres adultos responsables de su cuidado, ya que todo ello impacta directamente en la conformación y funcionamiento de la sociedad en su conjunto y de las familias en particular.

En el *nivel comunitario* la perspectiva de género nos ayuda a comprender condicionantes socioeconómicos y de accesibilidad a recursos que tienen por resultado desigualdad en el acceso a recursos y servicios provocando fenómenos como la feminización de la pobreza e infantilización de la pobreza o dificultades para la conciliación y corresponsabilidad.

En el *nivel familiar o de relaciones primarias* es una herramienta imprescindible, entre otras cosas, para analizar las diferencias persistentes en la implicación de mujeres y hombres en el cuidado de la infancia y adolescencia, cómo operan los mandatos tradicionales sobre el ejercicio de la maternidad o la paternidad, la configuración y funcionamiento de una familia. Es ineludible el uso de esta herramienta para comprender la presencia de violencia machista contra las mujeres adultas en los hogares y que afecta directamente al bienestar y desarrollo de NNA.

A *nivel individual*, tal y como ya hemos mencionado anteriormente, el sexo es una variable clave para tener en cuenta. En una sociedad patriarcal las niñas y adolescentes están expuestas a formas específicas de violencia con dinámicas, frecuencia, gravedad y consecuencias diferenciales que no pueden obviarse.

Criterios de modelo

CORRESPONSABILIDAD:

Esta estrategia se propone avanzar hacia la corresponsabilidad de la sociedad en su conjunto, y en particular de las instituciones vascas, en el cuidado de la infancia y adolescencia y especialmente en la prevención, detección precoz, atención, protección y reparación de situaciones de violencia hacia las y los NNA.

Esta Estrategia reconoce la importancia fundamental de adoptar un enfoque holístico para afrontar la violencia contra la infancia y adolescencia, que implica la garantía de todos los derechos, a todas las niñas, niños y adolescentes, en todos los ámbitos de la vida y con implicación de todos los poderes públicos y de toda la sociedad.

Es por ello que esta estrategia tiene carácter multidimensional e interinstitucional. Los poderes públicos, desde todos los ámbitos y en todos sus niveles, son el principal responsable de los derechos de las y los NNA. Recoge objetivos y líneas de actuación que afectan a diversos ámbitos: educación, salud, servicios sociales, justicia, seguridad,

cultura o igualdad, entre otras, y a los tres niveles de actuación correspondientes a las administraciones autonómica, forales y locales.

Sin embargo, los poderes públicos no son el único agente involucrado. Para la construcción de un modelo de protección social y de relaciones sociales corresponsable, resulta fundamental continuar fortaleciendo los vínculos entre agentes públicos y privados, favoreciendo la implicación de todos los agentes sociales, sindicatos y asociaciones empresariales, entidades del Tercer Sector que trabajan en el ámbito de la infancia, y también de la familia, la igualdad, la diversidad sexual, la interculturalidad, la discapacidad o la exclusión social.

En definitiva, es necesario trabajar para que las familias, mujeres y hombres, las entidades, agentes económicos y sociales, medios de comunicación y la sociedad en su conjunto asuman un rol proactivo y responsable en la promoción y protección de los derechos de NNA. La corresponsabilidad supone que todos se involucren en el cuidado de la infancia y adolescencia, exige el conocimiento de todos los agentes acerca de la normativa vigente, cada uno en el marco de su rol, competencias y funciones y de los principios que emanan de la CDN.

REONSABILIDAD PÚBLICA:

Esta estrategia pretende brindar un marco común, así como orientaciones a todos los agentes de carácter público y privado que trabajan e interactúan cotidianamente con NNA.

Sin embargo, su desarrollo implica el necesario compromiso y liderazgo de todos los sistemas, niveles, servicios o recursos de responsabilidad pública, tanto en el diseño, como en la ejecución y evaluación de políticas y medidas para la protección integral de NNA que enfrentan violencia. En cumplimiento de la CDN los poderes públicos adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos.

Las instituciones públicas, además, deben contribuir a sostener y apoyar a las familias y otras redes de solidaridad de ayuda mutua y apoyo informal que promuevan los derechos de NNA y la prevención de la violencia.

ACCESIBILIDAD UNIVERSAL:

Según el glosario de definiciones básicas que ofrece el Observatorio de la Accesibilidad y Vida Independiente en su página web “es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”.

El concepto de accesibilidad, aunque desarrollado fundamentalmente para garantizar el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad, ha adoptado una dimensión integral, generalizable a todo tipo de espacios, productos y servicios. Se ha convertido en un criterio fundamental para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Implica la estrategia de *diseño universal*, es decir, diseñar desde el origen, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas.

INVERSIÓN SOCIAL EN NNA:

Invertir en infancia supone impulsar el desarrollo humano y contribuir al bienestar colectivo del conjunto de la sociedad. Es una cuestión de derechos humanos, igualdad y justicia social, beneficia a toda la ciudadanía y es un elemento fundamental para la transformación de las sociedades.

La recomendación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013 “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas” reconoce en ese sentido que en la gran mayoría de los países de la UE la población infantil y adolescente corre mayor riesgo de pobreza o exclusión social que la población adulta, y que las y los NNA que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos posibilidades que sus pares de desarrollar buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida.

Es por eso por lo que la Comisión recomienda lo siguiente:

- Romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social.
- La intervención temprana y la prevención son esenciales para elaborar políticas más eficaces y eficientes.
- Corregir la pobreza y exclusión social y sus consecuencias en los primeros años de vida de las personas es una forma de redoblar esfuerzos para abordar esos dos fenómenos en general.

En enfoque de la infancia y adolescencia debe estar presente en los presupuestos de las instituciones de tal manera que sea identificable la inversión que se realiza y que posteriormente facilite hacer seguimiento y evaluar su impacto⁹⁷.

MEJORA CONTINUA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

Para asegurar que las y los NNA que enfrentan violencia acceden a una atención de calidad es indispensable que todos los sistemas y niveles funcionen en clave de mejora continua. Instalar una cultura y las condiciones necesarias que faciliten la revisión de manera permanente de los procesos, recursos y servicios, para la detección de errores, búsqueda de soluciones, identificación de aspectos a mejorar, y, de forma prioritaria, evitar todos los elementos que por acción u omisión resten calidad o incluso puedan producir victimización secundaria. Las instituciones responsables deben generar las condiciones para que todo el personal implicado en la materia pueda buscar de forma permanente la mejora en la eficacia y calidad de los servicios y sus actuaciones.

⁹⁷ Desde UNICEF se han desarrollado experiencias implementando una propuesta metodológica para analizar los presupuestos de las administraciones públicas en clave de infancia, identificando las partidas clave, el importe del gasto asignado a la infancia y la mayor o menor orientación del gasto presupuestario hacia los derechos de las NNA.

Por otro lado, el derecho de acceso a la información pública está reconocido y recogido en diversos textos normativos de ámbito europeo y estatal. Para el ejercicio de ese derecho es fundamental que las instituciones actúen de manera transparente y rindan cuentas ante la ciudadanía. La transparencia además de favorecer la confianza, la participación y el control directo por parte de la ciudadanía sobre la acción de las instituciones, fortalece a la democracia.

Con el fin ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno se aprobó la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que aplica a todas las administraciones públicas. En dicha ley se afirma que la transparencia supone abrir todos los asuntos del Gobierno a la ciudadanía, concretamente “para que participe y colabore en la construcción de lo público, lo de todos () No es una tarea pasiva de “dejar ver”, sino que más bien requiere de políticas que permitan mantener a la ciudadanía bien informada”⁹⁸.

Para todo ello, mejora continua, transparencia y rendición de cuentas, es indispensable desarrollar sistemas fiables de recogida de información que les permitan monitorizar sus actuaciones, evaluar los resultados obtenidos, y disponer de datos que les ayuden a buscar y desarrollar recursos, procedimientos e instrumentos cada vez más eficaces.

98 Fuente: Gardena, portal de transparencia y visualización de datos de Gobierno Vasco.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

A partir del diagnóstico de la realidad de la violencia hacia NNA en la CAE esta Estrategia marco establece cuatro **ejes u objetivos estratégicos** que se corresponden con los horizontes o metas a alcanzar en los próximos cuatro años para dar respuesta a los retos que derivan de éste. Además, como se ha dicho, señala los principales caminos o **líneas de actuación** por los que los agentes implicados debieran avanzar para alcanzar cada uno de ellos, identificando los elementos que pueden actuar como palancas.

Los dos primeros ejes se dedican a perfilar el tipo de medidas que se requieren para profundizar en el trabajo de promoción, prevención, detección precoz y comunicación de casos. Se ha buscado desplegar una batería amplia de orientaciones en relación con el trabajo previo que puede realizarse y contribuir a reducir las necesidades de atención y reparación. El tercer eje se dedica, precisamente, a delinear el fundamental trabajo en relación con la atención y la reparación de NNA que han sufrido violencia. El círculo se cierra con un cuarto eje, dedicado al fortalecimiento del sistema en su conjunto.

Más concretamente:

El primer eje, pone el énfasis en la **promoción de derechos y prevención** de nivel primario. En el marco de este eje se pretende prevenir la violencia y reducir su prevalencia a través de líneas de actuación orientadas a la sociedad en su conjunto, a profesionales y a NNA. Algunas de las palancas que van a contribuir a la consecución de esa meta son la Cultura del Buen Trato, la corresponsabilidad, los entornos seguros, los derechos de NNA, la participación, las habilidades para la vida o la educación afectivo-sexual, todas ellas representan elementos claves identificados para la promoción y prevención.

El segundo eje, refiere a la **detección precoz y comunicación** de posibles situaciones de violencia. Se busca avanzar en una detección cada vez más precoz para minimizar el impacto que pueda tener la violencia en las y los NNA que la enfrentan. Algunas de las palancas que pueden ayudar a lograr dicho objetivo son la sensibilización e información, diversificación y accesibilidad de canales de comunicación, capacitación y diseño de herramientas para la detección temprana, acuerdos de colaboración, trabajo en red o desnaturalización de las formas de violencia más sutiles.

El tercer eje, aborda la **atención y reparación** ante situaciones de diferentes formas de violencia. En el marco de este eje se pretende promover una atención integral que dé respuesta a las necesidades de atención protección y reparación que presentan las y los NNA y sus familias. Son claves para el avance en esa dirección la participación y la escucha

activa, evitar la victimización secundaria, la especialización de algunas respuestas, la personalización de la atención y la perspectiva de género e interseccionalidad.

El cuarto eje, está orientado a la **colaboración y gestión del conocimiento**, teniendo como horizonte el desarrollo de un sistema de información y mejora continua para aumentar el conocimiento y la eficacia de las respuestas. Pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo el intercambio de buenas prácticas, la investigación, la evaluación, la sistematización de la recogida de datos y el cuidado de los riesgos psicosociales.

En la siguiente tabla se presentan de manera esquemática los cuatro ejes con sus correspondientes objetivos estratégicos y líneas de actuación:

EJE	OBJETIVO ESTRATÉGICO	LÍNEA DE ACTUACIÓN
1. PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS	<p>1. Prevenir la violencia hacia la infancia y la adolescencia para reducir la prevalencia de esta vulneración de derechos humanos, promoviendo la Cultura del Buen Trato, los entornos seguros y el ejercicio efectivo de los derechos de NNA.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Promoción del conocimiento y el ejercicio de los derechos de NNA y especialmente de su derecho a la participación entre NNA, por cuanto permite ejercitar habilidades y adquirir valores relacionados con ocupar un papel activo en su entorno y cooperar para el progreso común que pueden contribuir a su empoderamiento. 1.2. Capacitación de NNA en valores y habilidades para la vida como herramientas para que adquieran competencias y desarrollen actitudes para la convivencia coherentes con la Cultura del Buen Trato y prevengan la violencia y sus consecuencias. 1.3. Capacitación de NNA en educación afectivo-sexual para que adquieran herramientas que les permita desarrollar relaciones afectivas y sexuales igualitarias, desde la empatía y el respeto, libres de toda forma de violencia hacia ellos mismos y hacia otras personas. 1.4. Sensibilización y capacitación de las y los profesionales y personas voluntarias que son referentes para NNA en diferentes ámbitos en relación con la Cultura del Buen Trato, de manera que refuercen los comportamientos y valores asociados con las relaciones no violentas, respetuosas, afectivas, positivas y equitativas y sean garantes de entornos seguros (físicos y emocionales). 1.5. Refuerzo de equipamientos y recursos socioeducativos, culturales, de ocio y deporte en contextos de proximidad desde los que se trabaje con un enfoque comunitario y colaborativo. 1.6. Sensibilización e información dirigida a la ciudadanía en su conjunto en relación con la Cultura del Buen Trato, de manera que se promueva el bien común y la no violencia como formas de convivencia. 1.7. Promoción de la parentalidad positiva y corresponsabilidad para que las familias con hijas e hijos y la sociedad en su conjunto, adquieran competencias y desarrollen actitudes coherentes con la Cultura del Buen Trato y prevengan la violencia y sus consecuencias.

<p style="text-align: center;">2. DETECCIÓN PRECOZ Y COMUNICACIÓN</p>	<p>2 Garantizar la detección precoz de casos de violencia o de riesgo de violencia para minimizar el impacto que ésta puede tener en NNA, prestando especial atención al papel de los agentes que actúan en espacios primarios de socialización o de proximidad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2.1. Capacitación de NNA para identificar y reconocer emociones, detectar y desnaturalizar conductas hacia ellas y ellos, o hacia otras NNA, que son dañinas o pueden ser vulneradoras de derechos de manera que tengan herramientas que les permitan romper con el silencio. 2.2. Refuerzo y diversificación de las vías y canales de comunicación y escucha, haciéndolos accesibles, cercanos, confidenciales, confiables y seguros para la infancia y la adolescencia. 2.3. Sensibilización, capacitación continuada y diseño de herramientas que aseguren que las y los profesionales y personas voluntarias que trabajan con NNA en diferentes ámbitos en los que se desarrolla su vida (escuela, deporte, ocio y tiempo libre...) y otros agentes de proximidad (centros sanitarios de atención primaria, policía local) cuentan con competencias básicas adecuadas y los apoyos necesarios para la identificación de NNA que podrían estar sufriendo o en riesgo de sufrir alguna forma de violencia. 2.4. Fomento del trabajo en red entre profesionales de los diferentes ámbitos y niveles administrativos, promoviendo acuerdos de colaboración, revisión y actualización de protocolos, constitución de espacios estables de coordinación o cualquier otra herramienta que favorezca una mejor coordinación para una actuación inter y multidisciplinar o el refuerzo de recursos para la derivación y seguimiento de situaciones en las que se hayan detectado posibles situaciones de violencia. 2.5. Sensibilización e información dirigida a la ciudadanía en su conjunto para que reconozca las diferentes formas de violencia, no ponga en duda la palabra de NNA por defecto y se involucre activamente en la notificación de estas a las instituciones para que puedan valorar, atender y proteger a NNA. 2.6. Difusión de los canales de denuncia y de los recursos de atención existentes entre la ciudadanía en general, profesionales y voluntariado incluido.
--	---	---

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">3. ATENCIÓN Y REPARACIÓN</p>	<p>3. Asegurar una atención integral para dar respuesta a las necesidades de atención, protección y reparación de todas las y los NNA involucradas en situaciones de diferentes formas de violencia (ya sea como víctimas, testigos o que ejercen dicha violencia) y sus familias, reforzando la especialización y la personalización y previniendo la revictimización.</p>	<p>3.1. Promoción de la participación y escucha activa de NNA en todos los procedimientos que involucren toma de decisiones sobre sus vidas, habilitando los medios adaptados a su edad y madurez para asegurar que su opinión sea tenida en cuenta en aquellos procesos que afectan a su vida y su recuperación, conforme a la legislación vigente.</p> <p>3.2. Impulso de un modelo de atención centrado en NNA, suficientemente personalizado e integral como para adaptarse a las necesidades específicas de cada caso.</p> <p>3.3. Prevención de prácticas que puedan suponer una revictimización de NNA por parte de las instituciones o entidades, visibilizando y sensibilizando sobre este tipo de vulneración de derechos.</p> <p>3.4. Fortalecimiento de las medidas que brinden entornos familiares estables y seguros a NNA, prestando especial atención a quienes se encuentren en contextos de vulnerabilidad, a través del acompañamiento y apoyo integral a las familias.</p> <p>3.5. Incorporación de la reparación como vía para atender el daño sufrido en todos los niveles y las secuelas de la violencia, a través del desarrollo de medidas para la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, prestando especial atención al fortalecimiento de las actuaciones, programas y servicios para la plena recuperación.</p> <p>3.6. Aseguramiento de la incorporación de la perspectiva de género, así como de la perspectiva de la diversidad, para que desde un enfoque interseccional se pueda brindar una atención sensible a los factores socioculturales, que están condicionando las diferentes situaciones de violencia, sus consecuencias y las posibilidades de recuperación.</p> <p>3.7. Establecimiento de estándares que aseguren un mayor equilibrio y homogeneidad territorial, ofreciendo las mismas oportunidades de acceso a unos recursos, servicios y calidad de la atención mínimos a toda la población de la CAE.</p> <p>3.8. Capacitación continua de profesionales de la intervención para asegurar un nivel de especialización adecuado, en todos los ámbitos, en relación con las necesidades específicas de NNA.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">4. COLABORACION Y GESTION DEL CONOCIMIENTO</p>	<p>4. Promover el desarrollo de un sistema de información y mejora continua, así como la colaboración entre agentes y sistemas, para aumentar el conocimiento y la eficacia de las respuestas, impulsando la investigación, la innovación y la coordinación de esfuerzos.</p>	<p>4.1. Promoción de la coordinación entre diferentes agentes y sistemas para brindar una atención integral y articular esfuerzos en el compromiso compartido de proteger y promover el pleno ejercicio de derechos de toda la infancia y adolescencia.</p> <p>4.2. Fomento del estudio de la violencia hacia NNA, así como de la recogida de datos y seguimiento periódico de la evolución de la incidencia y prevalencia de las diferentes formas de violencia en todos los ámbitos.</p> <p>4.3. Promoción de iniciativas innovadoras y difusión de buenas prácticas útiles para dar respuesta o anticiparse a los retos que van emergiendo.</p> <p>4.4. Promoción de la investigación y evaluación de resultados de programas y servicios participada por NNA, con el fin de poder identificar áreas de mejora para adaptarlos.</p> <p>4.5. Fomento del cuidado de los riesgos psicosociales del personal, especialmente de quienes realizan atención directa a NNA y sus familias, para que puedan llevar adelante los procesos de atención, protección y reparación en óptimas condiciones de salud contribuyendo así a la mejora de la calidad de los servicios.</p>

En este apartado se ha ofrecido una presentación general del conjunto de objetivos y líneas de actuación para después, en cada uno de los siguientes cuatro apartados, pasar a justificar y profundizar en cada uno de ellos. En este sentido en los próximos apartados se incluyen una serie de **orientaciones** a modo de guía para que distintos agentes recorran los caminos que se plantean para alcanzar las metas deseadas de manera coherente con unos principios y valores comunes.

Como se ha dicho, esta Estrategia aspira a que toda la sociedad, incluidas las y los NNA y todos los agentes públicos y privados, se implique de forma activa en la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, así como en la prevención, atención y reparación de cualquier forma de violencia hacia las personas menores de edad. Ahora bien, de acuerdo con la responsabilidad específica que corresponde a los poderes públicos como garantes del ejercicio efectivo de los derechos de NNA, esta Estrategia pone el acento en orientar la labor que realizan las instituciones públicas, pero también pretende brindar una referencia a las entidades del tercer sector que trabajan en la materia. Los siguientes apartados hacen referencia también a los **agentes** que de manera más específica pueden contribuir al logro de cada uno de los objetivos.

EJE 1: PROMOCIÓN DE DERECHOS Y PREVENCIÓN

Objetivo estratégico

Prevenir la violencia hacia la infancia y la adolescencia para reducir la prevalencia de esta vulneración de derechos humanos, promoviendo la Cultura del Buen Trato, los entornos seguros y el ejercicio efectivo de los derechos de NNA.

Justificación

¿POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE PREVENIR?

La violencia hacia NNA está fuertemente arraigada en causas estructurales y culturales. Adopta múltiples formas, muchas de las cuales nos pueden pasar **desapercibidas** porque están ampliamente naturalizadas. Abarca desde las formas más visibles y extremas, como son las agresiones físicas o sexuales, hasta las formas de maltrato psicológico que se traducen en amenazas, chantaje o rechazo e incluye también, otras formas no intencionales de daño como la negligencia o el descuido. Puede suceder en ámbitos o contextos muy distintos de la vida de NNA (escuela, ocio y tiempo libre, instituciones, familia...) y puede ser ejercida por personas diversas, conocidas o no de la víctima (familiares, iguales, personal médico, educadores, otras personas adultas desconocidas...).

La sociedad parece mostrarse especialmente concienciada con la erradicación del uso de la fuerza física y el castigo como forma de corrección de conductas. Sin embargo, uno de los mayores factores de riesgo es la percepción, que en cierta medida persiste aun hoy en nuestra sociedad, de que la violencia hacia NNA dentro de la familia es un **asunto privado** y, por tanto, en el que los poderes públicos no deben intervenir. Además, en el imaginario colectivo todavía prevalece la idea de que pueden ser casos aislados o que sucede en ámbitos limitados.

Es fundamental tener presente que todas estas manifestaciones de violencia contra NNA constituyen una vulneración de los **derechos humanos** de NNA consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la CDN.

Todos los malos tratos son graves por definición y deben ser rechazados por igual, pero el maltrato infantil tiene unas **consecuencias** muy específicas, ya que perjudica directamente al desarrollo cerebral de las víctimas. Sus consecuencias son enormes a

nivel individual, sobre la salud física y emocional de la víctima, pero tiene impacto también sobre las relaciones sociales o la convivencia y, en definitiva, sobre el desarrollo de las personas, sociedades y países.

Como se ha dicho, aunque las cifras sobre la **prevalencia** de esta violencia son limitadas, se estima que en España al menos el 25% de las y los NNA ha sufrido alguna forma de violencia por parte de sus cuidadoras y cuidadores⁹⁹. Tanto el volumen de personas afectadas como la gravedad de las consecuencias de la violencia hacia la infancia y la adolescencia alertan de la urgencia de ponerle freno.

¿QUÉ PALANCAS PUEDEN SER ESPECIALMENTE ÚTILES PARA PREVENIR? ¿POR QUÉ?

Los factores que interfieren en esta violencia son múltiples y se pueden encontrar, de acuerdo con el modelo ecológico, en los niveles macrosocial, comunitario, familiar o individual. Por ello, el trabajo en materia de prevención exige una mirada integral y el despliegue de estrategias a distintos niveles de actuación coordinadas. Hablamos de activar respuestas tanto desde todos los niveles institucionales como a nivel colectivo e individual, actuaciones dirigidas a NNA, a familias, a profesionales de algunos sectores en particular y también a la sociedad en su conjunto.

La erradicación de este problema pasa por conseguir un cambio social profundo que transforme las estructuras que sustentan esta violencia. Cambio que pasa por promover la **Cultura de Buen Trato** en la sociedad que asegure modelos de convivencia basados en los derechos humanos y la no violencia y sensibilizar a la población en su conjunto apelando a la corresponsabilidad social en el cuidado de la infancia y adolescencia.

El Buen Trato a la infancia es el resultado de las competencias que las personas adultas tienen para responder a las necesidades de NNA, pero también de los recursos que la comunidad ofrece a las familias y a las escuelas como entornos prioritarios (pero no exclusivos) para apoyar esta tarea. El bienestar de la infancia y adolescencia es el resultado de un proceso que supera la suma de los aportes y responsabilidades individuales de las personas en concreto. La familia, la escuela, el espacio comunitario, los grupos de tiempo libre, los clubs deportivos, los medios de comunicación, etc. son agentes socializadores que educan, forman y transfieren aquellos valores con los que crecemos y orientamos nuestras relaciones. La divulgación de valores y modelos de relación saludables es una responsabilidad de todos estos agentes, porque sólo a partir de la promoción y difusión de otros discursos, es posible que las y los NNA repliquen formas de aceptación y autocuidado.

Estos agentes pueden ofrecer modelos alternativos al uso de la violencia que faciliten afrontar los conflictos que suceden a lo largo de la vida sin recurrir a ella, que al mismo tiempo favorezcan una educación integral que proporcione a NNA un sistema de valores, conocimientos, y competencias (cognitivas, conductuales, emocionales y sociales) a modo de **herramientas que les ayuden a desarrollarse plenamente en la vida** y enfrentarse exitosamente a sus exigencias y desafíos.

99 Fuente: BLASCO DEL MORAL, C. *Más me duele a mí. La violencia que se ejerce en casa*. Madrid: Save The Children, 2018.

Así mismo, estos agentes, con una adecuada capacitación, pueden contribuir a que los entornos en los que se encuentran las y los NNA sean lugares libres de cualquier forma de violencia, **entornos seguros** y protectores donde se den procesos educativos y de convivencia positiva y se desarrollen actitudes y comportamientos respetuosos, responsables y cooperativos.

Entre estas habilidades a desarrollar para alcanzar y mantener un estilo de vida saludable, cabe citar la práctica de estrategias de comunicación asertivas, el aprendizaje acerca de un apropiado manejo de las emociones y el uso de conocimientos y habilidades apropiadas para la resolución de conflictos. Cabe poner en valor el papel de la **educación para la salud afectivo-sexual** en la prevención de situaciones de violencia, fomento de la igualdad y el respeto a la diversidad. Su importancia radica en su potencial para ayudar a NNA a quererse y valorarse desarrollando su autoestima y desmontando estereotipos que desencadenan en violencia machista, a construir relaciones sanas basadas en apegos saludables y a desarrollar actitudes de autocuidado y de cuidado hacia otras personas, promoviendo relaciones igualitarias basadas en la confianza y la comunicación. Se trata de adquirir habilidades para conseguir que las y los adolescentes estén mejor preparados para establecer relaciones basadas en el respeto.

La prevención tiene mayor impacto cuando se hace desde la cercanía, la proximidad y a través de actuaciones integrales. Por eso, cobra importancia apoyar y reforzar el trabajo que llevan a cabo los agentes presentes en el **ámbito comunitario** en clave de prevención. Los servicios que se brindan en la misma comunidad, ya sea desde la escuela, desde el centro de salud de atención primaria, desde el ámbito de la seguridad con el plan de prevención desde la comunicación o desde una asociación para el ocio y tiempo libre, cumplen una función esencial en relación con la reducción de las posibilidades de que una niña o un niño sufra violencia, y por eso es clave actuar en esta línea.

El buen trato a la infancia no es sólo una estrategia de prevención de la violencia o de promoción de la salud física, psicológica y emocional, aunque contribuye de forma efectiva a ello, “el buen trato ha de considerarse como una exigencia básica que incluye de forma natural los derechos y necesidades de NNA, y que permite articular una dinámica positiva de interacción con NNA y entre NNA”¹⁰⁰. En suma, la cultura del buen trato busca garantizar el bienestar infantil en base al respeto a sus derechos y requiere que todo el contexto social se alinee en esa dirección.

En este sentido, cobra importancia trabajar para promover el conocimiento y reconocimiento de los derechos de la infancia entre la población. Hablamos también, de poner en cuestión el adultocentrismo y de generar un contexto social favorable para el desarrollo íntegro de NNA, que incluya el enfoque de derechos y que considere sus necesidades en su dimensión actual y no como propios de personas “en desarrollo” o “personas adultas en potencia”. Considerar a la infancia como un estadio de transición deriva en una perspectiva adultocéntrica que niega la idiosincrasia de la infancia en sí misma y que no conoce ni comprende suficientemente sus necesidades.

Esta misma mirada, que concibe la infancia y la adolescencia desde claves de dependencia y falta de autonomía, contribuye a una sobreprotección que no potencia la capacitación de las personas menores de edad para poder vivir sus derechos de forma plena. Impulsar el ejercicio efectivo de su derecho a la participación y a ser escuchadas o escuchados,

100 SAVE THE CHILDREN. *Violencia contra la infancia. Hacia una estrategia integral*. Madrid: Save The Children, 2015.

uno de los cuatro pilares de la CDN, puede contribuir positivamente al **empoderamiento** de NNA, al fortalecimiento de su autonomía y capacidad de decisión libre, informada y formada.

El fomento del Buen Trato a la infancia exige considerar el desarrollo de vínculos afectivos estables y relaciones de apego positivo como un eje fundamental en el proceso de desarrollo de las personas, especialmente en la infancia. Debemos asegurar la capacitación de las personas adultas para este fin y promover el ejercicio de la **parentalidad positiva**. El desarrollo de competencias parentales no sólo supone la reducción de las posibilidades de causar maltrato a NNA y modular las consecuencias de dicho maltrato, sino que también incrementa las posibilidades de que NNA se desarrollen más felices y alcancen un mayor bienestar. Ofrecer a padres y madres herramientas de parentalidad positiva que favorezcan relaciones sanas y afectivas permiten a NNA criarse en un ambiente de confianza, así como que adquieran mayor confianza en sí mismas y sean menos vulnerables a la manipulación, presente en diferentes formas de abuso.

Al mismo tiempo, promover medidas de ayuda a la conciliación de la vida familiar y laboral posibilitaría que madres y padres pudieran dedicar mayor tiempo a la crianza. Sin olvidar, la conexión entre la parentalidad positiva y la corresponsabilidad en las familias en relación con un reparto de las tareas del cuidado más igualitario y sostenible.

Líneas de actuación

En coherencia con lo expuesto anteriormente, se plantean **siete líneas** de actuación para prevenir y erradicar esta violencia: las tres primeras, implican un trabajo dirigido especialmente hacia NNA; las dos siguientes, se orientan a trabajar con personas que trabajan directamente con NNA (profesionales o voluntariado); y las dos últimas ponen el foco de la actuación con las familias y la sociedad en su conjunto.

- 1.1. Promoción del conocimiento y el ejercicio de los derechos de NNA y especialmente de su derecho a la participación entre NNA**, por cuanto permite ejercitar habilidades y adquirir valores relacionados con ocupar un papel activo en su entorno y cooperar para el progreso común que pueden contribuir a su empoderamiento.
- 1.2. Capacitación de NNA en valores y habilidades para la vida** como herramientas para que adquieran competencias y desarrollen actitudes para la convivencia coherentes con la Cultura del Buen Trato y prevengan la violencia y sus consecuencias.
- 1.3. Capacitación de NNA en educación afectivo-sexual** para que adquieran herramientas que les permita desarrollar relaciones afectivas y sexuales igualitarias, desde la empatía y el respeto, libres de toda forma de violencia hacia ellos mismos y hacia otras personas.
- 1.4. Sensibilización y capacitación de las y los profesionales y personas voluntarias que son referentes para NNA en diferentes ámbitos en relación**

con la Cultura del Buen Trato, de manera que refuercen los comportamientos y valores asociados con las relaciones no violentas, respetuosas, afectivas, positivas y equitativas y sean garantes de entornos seguros (físicos y emocionales).

- 1.5. Refuerzo de equipamientos y recursos socioeducativos, culturales, de ocio y deporte en contextos de proximidad** desde los que se trabaje con un enfoque comunitario y colaborativo.
- 1.6. Sensibilización e información dirigida a la ciudadanía en su conjunto en relación con la Cultura del Buen Trato**, de manera que se promueva el bien común y la no violencia como formas de convivencia.
- 1.7. Promoción de la parentalidad positiva y corresponsabilidad** para que las familias con hijas e hijos y la sociedad en su conjunto, adquieran competencias y desarrollen actitudes coherentes con la Cultura del Buen Trato y prevengan la violencia y sus consecuencias.

Orientaciones

En este apartado se ofrecen algunas claves que debieran orientar la actuación que los diferentes agentes lleven a cabo en relación con la promoción y la prevención. Buena parte de las orientaciones pueden ayudar a aterrizar los principios, enfoques y criterios (presentados en el capítulo «principios, enfoques y criterios» de este mismo documento) en este tipo de actuaciones. Otras se refieren a focos dónde debe ponerse especial atención, en coherencia con los retos del diagnóstico y la respuesta actual a estos en la CAE.

EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES...

- Conviene desarrollar acciones de sensibilización (campañas de comunicación, etc.) con la continuidad, intensidad y alcance territorial suficientes, dirigidas a la ciudadanía en general orientadas a instalar el mensaje de que todas las y los NNA tienen derecho a una vida digna y a un desarrollo integral. NNA pueden desempeñar un rol activo y protagonista en estas acciones. Sin perder de vista que la responsabilidad de generar las condiciones para que las personas menores de edad puedan ejercer plenamente sus derechos es de las personas adultas, involucrar a NNA en este tipo de iniciativas es una forma de que ejerciten la ciudadanía responsable. Esto, además, puede facilitar que los mensajes lleguen más fácilmente a NNA.
- La idea anterior conlleva dirigir las actuaciones de promoción y prevención al conjunto de NNA, no sólo a aquellos colectivos que presentan una situación de riesgo o mayor vulnerabilidad. Debe resaltarse la idea de que todas y todos los NNA tienen derecho a estar y moverse en espacios y entornos seguros y protectores, libres de estereotipos, mandatos o prejuicios, más igualitarios y justos.
- Puede ser interesante que, entre las medidas encaminadas a promover la adquisición de habilidades para la vida, se contemplen también medidas para

el desarrollo de la resiliencia_a través de estrategias de disciplina positiva. Esto supone trabajar en torno a los factores protectores que pueden ayudar a las y los NNA que viven situaciones adversas a presentar un ajuste personal y social mejor que el que cabría esperar en dichas situaciones.

- Para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la participación de NNA es importante potenciar la cultura de la participación en la sociedad en su conjunto y hacerla extensible a todos los ámbitos: educación, salud, seguridad, familias etc. También es necesario reconocer las desigualdades de partida existentes y promover procesos participativos de carácter inclusivo, que tengan en cuenta las necesidades y situaciones diversas que afectan a NNA y remuevan los obstáculos que impiden que todas las personas menores de edad puedan participar activamente en su entorno.
- A la hora de impulsar la Cultura del Buen Trato conviene adoptar un enfoque 360°, es decir, promover medidas de sensibilización que además de poner el foco en NNA tengan como destinatarias también a las personas adultas (familias y población en general). Promover la Cultura del Buen Trato se refiere a desarrollar políticas que promuevan el bien común y una convivencia basada en el respeto a los principios éticos y valores de los derechos humanos que asisten a todas las personas y específicamente de los derechos que promulga la CDN.
- Se puede reforzar el trabajo que se viene haciendo para adaptar las instalaciones, los procedimientos, el lenguaje y en definitiva la respuesta en general a las necesidades de NNA, de forma que los servicios sean cada vez más cercanos, accesibles y “amigables” para la escucha de la infancia y adolescencia.

EN RELACIÓN CON LOS ENFOQUES TRANSVERSALES...

- A la hora de diseñar programas y servicios orientadas a la prevención con familias es importante tener en cuenta la diversidad de modelos y situaciones familiares en las que crecen y se desarrollan las y los NNA. Es clave que en su diseño se incluyan fórmulas que: faciliten la conciliación para favorecer la participación de todas las familias; promuevan la corresponsabilidad dentro de las familias; faciliten el acceso a las familias en riesgo o situación de mayor vulnerabilidad; permitan combinar el trabajo grupal con atenciones individualizadas; integren el enfoque comunitario y el trabajo en el entorno natural de las familias; y fomenten la autonomía de las familias.
- Conviene que los programas de prevención incluyan y se adapten a edades y circunstancias vitales cambiantes, abarcando desde el periodo prenatal hasta la etapa adolescente. Cabe apostar por reforzar los programas que consideren la prevención en el período prenatal, perinatal y primera infancia.
- Es importante desarrollar estrategias preventivas que impacten sobre las causas estructurales de la violencia. Considerando que las desigualdades de género atraviesan a toda la sociedad y que están detrás de múltiples discriminaciones y formas de violencia, es imprescindible la promoción de la igualdad de mujeres

y hombres, así como el respeto a la diversidad entre toda la población. Es clave continuar trabajando con la población aspectos vinculados con los roles de género, el ideal de amor romántico, la construcción de nuevas masculinidades, las orientaciones sexuales, las identidades de género, etc.

- Conviene ampliar el enfoque desde el que se aborda la educación afectivo sexual y promover que las y los NNA accedan a la misma desde edades tempranas. Es necesario superar el enfoque que pone el énfasis únicamente en la prevención de enfermedades e infecciones de transmisión sexual o embarazos no deseados, para trasladar el foco hacia la promoción de actitudes de autocuidado y cuidado hacia otras personas como factor de protección. Entre otros, cabe promover: el conocimiento del propio cuerpo y respeto a una y uno mismo como punto de partida para que las demás personas te respeten; el empoderamiento y el fortalecimiento de la autoestima; los modelos alternativos de masculinidad, femineidad y de relaciones; la aceptación de otras corporalidades y estéticas diferentes a las normativas; etc.
- Desde un enfoque preventivo es importante el entrenamiento y la promoción de un uso seguro y responsable de las TRIC¹⁰¹ que permita tanto a NNA como a todas aquellas personas adultas de referencia (madres, padres, tutores, profesionales de la educación) aprovechar las posibilidades que ofrece el mundo digital e identificar y responder de forma protectora a todas aquellas situaciones de riesgo o violencia que pueden llegar a darse en estos contextos.
- Es importante acercar y adaptar las iniciativas para la prevención y sensibilización que provienen de instituciones que, a priori, podrían considerarse más alejadas de la vida cotidiana de la población infantil y adolescente. Por ejemplo, un elemento importante para acercar los servicios de seguridad a la infancia y adolescencia consiste en facilitar charlas en las escuelas para informar y formar sobre indicadores de riesgos, peligros, conductas no aceptables y contrarias a derecho, así como informar de canales de comunicación. Todo ello puede contribuir a mitigar el miedo a contar lo que están sufriendo.

EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS DE MODELO...

- La prevención es un ámbito de trabajo en el que se podrán obtener más y mejores resultados en la medida en que se involucre el mayor número de agentes y sistemas posibles, que complementen perspectivas, ámbitos y niveles de actuación. Conviene extender las acciones de prevención más allá de los servicios sociales y más allá de la escuela, implicando a los medios de comunicación, a las familias y las y los profesionales que trabajan desde otros espacios, atendiendo especialmente a los contextos primarios de socialización (deporte, academias, actividades extraescolares, ocio, cultura...) y haciendo uso de las TRIC-s (Tecnologías de relación, información y comunicación). Todo ello implica desarrollar fórmulas de coordinación interinstitucional e intersectorial, aunar esfuerzos y mensajes en fechas señaladas a nivel internacional como el 25 de abril, articulación entre agentes públicos y privados y de cooperación con la sociedad civil.

101 Tecnologías de la Relación, la Información y la Comunicación

- Es necesario reforzar la intervención comunitaria y para ello, fortalecer a todos los agentes que actúan en el territorio desde lo local y las alianzas con ellos. Es importante poner en valor el alto impacto que generan los agentes comunitarios en relación con la prevención de la violencia. Hablamos de entidades del tercer sector que trabajan desde ámbitos muy distintos, entre otros cabe citar: las asociaciones que trabajan en el ámbito de la interculturalidad, las asociaciones de mujeres, las entidades que trabajan en el ámbito de la diversidad sexual, los grupos de tiempo libre educativo, las asociaciones deportivas, las asociaciones culturales, las entidades que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad, las AMPAs, etc.
- Es especialmente importante articular cauces que permitan la cooperación entre todos los agentes que intervienen en procesos educativos. Tejer sinergias entre los ámbitos de la educación formal y no formal, incorporando a las familias, de manera que se generen comunidades educativas articuladas que trabajen en una misma dirección. Esto favorecerá ordenar, coordinar y optimizar actuaciones, así como dotar de mayor coherencia a los mensajes que NNA reciben en los diferentes espacios educativos en los que participan.
- Convendría que las acciones dirigidas a sensibilizar y capacitar al personal que trabaja directamente con NNA contemplaran la posibilidad de incluir también al personal que ocupa puestos que implican toma de decisiones. Con ello, se facilitaría que el diseño de políticas, normas o actos administrativos incorporaran desde su concepción el enfoque de derechos y la perspectiva de la infancia y adolescencia.

EN RELACIÓN CON OTROS FOCOS

- El deporte educativo, además de una actividad que contribuye a mejorar la salud de quienes lo practican, es una herramienta que puede ayudar al bienestar de la comunidad y un espacio privilegiado desde el que promover valores coherentes con la Cultura del Buen Trato. Es importante que las propuestas deportivas que se ofrece a las y los NNA se realicen desde un modelo deportivo centrado en el desarrollo y se garantice que en el deporte educativo no hay espacio para ningún tipo de violencia ni conducta discriminatoria. Desde este enfoque, la actividad deportiva puede ser un espacio para practicar el manejo de situaciones y problemas de la vida real en un entorno protegido. Puede favorecer la integración y la socialización, la transmisión de valores como la participación, cooperación, el trabajo en equipo y respeto hacia la persona adversaria o la capacidad para sobreponerse a situaciones adversas, como el hecho perder.
- Cabe prestar especial atención a la labor que se hace desde el ámbito de la educación formal y el potencial que tiene en relación con la prevención y el empoderamiento de NNA. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria alcanzan a toda la población infantil y adolescente, así como a sus principales referentes familiares. Este hecho ofrece grandes oportunidades para asegurar el acceso de todas las y los NNA, en todo el territorio de la CAE, a programas de carácter preventivo, integrales y sostenibles en el tiempo.

- En el ámbito de la cultura, deporte, ocio y el tiempo libre donde NNA se desarrollan, juegan, interaccionan y aprenden a relacionarse con sus iguales, etc. Estos espacios también pueden ser compartidos por referentes adultos, la familia y el NNA al mismo tiempo, por lo que ofrecen un gran abanico de posibilidades para la prevención y promoción del buen trato.

Agentes

Como se ha dicho, todos los agentes públicos y privados e incluso la sociedad en su conjunto están llamados a contribuir a alcanzar el objetivo planteado. Están implicados en la promoción de derechos y prevención de la violencia agentes que trabajan desde ámbitos muy distintos (educación, salud, servicios sociales, justicia, seguridad, cultura, tiempo libre y deporte y otros), si bien algunos de ellos, debido a sus competencias, funciones, alcance e implantación territorial pueden tener un mayor potencial para impulsar actuaciones vinculadas con las líneas de actuación de este eje.

La siguiente infografía tiene por finalidad ofrecer una perspectiva del conjunto de agentes involucrados distinguiendo aquellos cuyo papel podría ser de mayor protagonismo. Concretamente, en este caso, se consideran agentes clave: el Departamento de Educación de Gobierno Vasco y el resto de agentes del ámbito de la educación formal; los agentes del ámbito de educación en tiempo libre, cultura y deporte; el Departamento de Salud de Gobierno Vasco y los centros de atención primaria; el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de Gobierno Vasco (Dirección de Familias e Infancia y Emakunde); los servicios sociales municipales; y otros agentes entre los que cabe citar a los medios de comunicación y a las entidades de promoción de derechos de infancia.



Nota: en el círculo central se ubican los sistemas y agentes cuya actuación puede ser clave para impulsar las líneas de actuación que lleven a la consecución de este objetivo estratégico. Esta relación de agentes no pretende ser exhaustiva, se han intentado recoger aquellos de mayor significatividad en cada caso, lo que no significa que no haya otros que también puedan estar actuando.

EJE 2: DETECCIÓN PRECOZ Y COMUNICACIÓN

Objetivo estratégico

Garantizar la detección precoz de casos de violencia o de riesgo de violencia para minimizar el impacto que ésta puede tener en NNA, prestando especial atención al papel de los agentes que actúan en espacios primarios de socialización o de proximidad.

Justificación

¿Por qué es tan importante la detección precoz y la comunicación?

El nivel de afectación depende más de **la intensidad y el tiempo de exposición** que de la forma que adopta el maltrato (emocional, físico, sexual o negligencia). El maltrato continuado tiende a la cronificación y puede generar una serie de trastornos somáticos, conductuales y psicológicos importantes, pudiendo acabar en los casos más graves con el fallecimiento del NNA, por eso la detección precoz es sumamente importante.

Actualmente, se está trabajando con una proporción alta de casos **cronificados**, ya que a menudo cuando se llega a intervenir ya hay una larga historia de desprotección detrás. En estos casos la intervención es mucho más larga y difícil. Cabe prestar especial atención a la detección precoz para hacer posible una intervención temprana ya que existen evidencias claras de que cuanto más temprana es la intervención mayores garantías de éxito se obtienen.

Muchas y muchos profesionales de ámbitos diversos presentan **dificultades para detectar**, así como comunicar, situaciones de violencia. Si las y los profesionales que trabajan cerca de NNA no saben cómo identificar a una persona potencialmente víctima de violencia, ésta se alargará más tiempo, y cuando la niña o el niño cuenten lo que le ha pasado habrá más posibilidades de que no sea creído o de que una revelación indirecta no sea entendida.

Al mismo tiempo que detectar precozmente la comunicación es fundamental para prevenir la repetición de situaciones de violencia y de reducir los daños. En este sentido, la ley para la protección integral de la infancia y adolescencia regula el deber genérico, que afecta a toda la ciudadanía, de comunicar de forma inmediata la existencia de indicios

de violencia. Este deber se configura de una forma más exigente para aquellos colectivos que trabajan más directamente con personas menores de edad, para lo que se establece la obligación de las administraciones públicas competentes de facilitar mecanismos adecuados de comunicación e intercambio de información.

¿QUÉ PALANCAS PUEDEN SER ESPECIALMENTE ÚTILES PARA DETECTAR PRECOZMENTE? ¿POR QUÉ?

A menudo la violencia es ejercida por personas del entorno más cercano, por referentes de su confianza que actúan cuando no hay testigos. Esto genera confusión, incredulidad, facilita que se imponga el silencio y se puedan dar por naturales formas de relacionarse que son abusivas, vulneradoras y violentas. Para detectar situaciones de violencia lo antes posible es imprescindible capacitar a las propias NNA, ofreciéndoles herramientas para identificar, reconocer y verbalizar emociones y desnaturalizar conductas hacia ellas y ellos que son dañinas o vulneradoras de derechos.

Se han ido dando algunos pasos a favor de que NNA tomen una mayor conciencia sobre los derechos de los que son sujeto y sobre las distintas formas de violencia que pueden afectarles, pero aún hay un importante recorrido por hacer hasta conseguir que puedan identificar manifestaciones de violencia, discriminar las conductas que son admisibles de las que no, etc. El 32% de las y los NNA consultados en un estudio realizado recientemente por Unicef asocia el contexto seguro con la no agresión (concepto de mínimos referido a lugares donde no me agreden, insultan, amenazan o ridiculizan); otro 34,3% asocia el contexto seguro con libertad, hacer lo que quiero sin nadie que me condicione; y otro 33,9% lo asocia con el respeto de derechos.¹⁰²

En este sentido cobra especial importancia el trabajo en torno a la **educación emocional** y la educación afectivo sexual. Proporcionar a las y los NNA las capacidades necesarias para la detección precoz implica poner en diálogo tres áreas: afectividad, sexualidad y protección¹⁰³. Brindar a las y los NNA herramientas para diferenciar los niveles de intimidad y las relaciones, dar valor a la privacidad y la intimidad y favorecer su consciencia corporal desde edades tempranas para que puedan detectar las situaciones de riesgo. De esa manera las y los NNA pueden ser sujetos activos en la detección y notificación de posibles situaciones de violencia.

Así mismo, una vez que aprenden a identificar hay que enseñar a pedir ayuda. Para facilitar que NNA pidan ayuda es importante diversificar los canales de comunicación formales y hacer que éstos sean más conocidos entre la población infantil y adolescente, pero sobre todo es clave construir redes de apoyo afectivo sólidas que trasciendan el ámbito familiar a las que puedan recurrir si enfrentan situaciones de violencia. Las personas agresoras van a tratar de generar aislamiento, por lo que “construir una red de vínculos afectivos positivos profundos, tanto dentro como fuera de las familias, es

102 UNICEF. *Infancia y Violencia: Estudio participativo de la situación en España y construcción de propuestas para mejorar la atención a la infancia y adolescencia* UNICEF España, 2021.

103 HORNO, Pepa. *La importancia de la prevención: la educación afectivo-sexual en las distintas etapas de la niñez y adolescencia*. Donostia: Ararteko, 2019.

garantía de la fortaleza emocional de la persona y de su capacidad de resiliencia”¹⁰⁴. Los entornos seguros son claves para la detección precoz porque en un entorno seguro se facilita que NNA transmitan sus emociones, se sientan escuchadas y escuchados y puedan confiar para comunicar posibles situaciones de riesgo o violencia. En paralelo convendría promover la **escucha activa** entre las personas adultas a fin de que sepan identificar riesgos, aunque NNA no utilicen términos como abuso o agresión.

Las y los profesionales y personas voluntarias que trabajan con NNA en diferentes ámbitos en los que pasan buena parte de su vida (educación, cultura, deporte, ocio y tiempo libre...) y otros agentes de proximidad (centros sanitarios de atención primaria, policía local) deben convertirse en los principales aliados para poder identificar casos de violencia o de riesgo de padecerla. Con frecuencia, las y los profesionales que trabajan con infancia y adolescencia se sienten “temerosos” a la hora de enfrentarse a estos problemas y ante las dudas que pueden surgirles tienden a adoptar precauciones y a esperar a notificar los casos hasta contar con evidencias muy claras y solventes. Conseguir superar esta situación pasa por brindar a estas personas los apoyos que les permitan distinguir posibles situaciones de violencia.

Es importante dar pasos también, para que los distintos agentes hablen un lenguaje común, conozcan las competencias y funciones de cada uno de ellos, tengan claro que es y que no es violencia, conozcan los diversos tipos de violencia, sepan identificar signos de inadecuación sobre el buen trato e identifiquen qué casos deben ser o no derivados a los servicios sociales o a otros agentes. No contar con criterios compartidos entre agentes obstaculiza la detección precoz y la derivación.

Una vez que estas y estos profesionales o personas voluntarias detectan posibles situaciones de violencia es fundamental que dispongan de herramientas que brinden orientaciones, pautas claras sobre los pasos a seguir, es decir, que cuenten con **protocolos** y acuerdos de colaboración útiles. Estas herramientas pueden ayudar a evitar la discrecionalidad y a reducir la posibilidad de actuaciones revictimizantes y facilitar valoraciones basadas en mecanismos contrastados.

Precisamente la coordinación, la colaboración y el **trabajo en red** entre agentes de los diferentes ámbitos y niveles institucionales es también crucial en relación con este objetivo. Es clave adoptar una perspectiva de corresponsabilidad hacia este problema e impulsar la creación de redes que faciliten actuaciones coordinadas y el trabajo conjunto entre sistemas, ámbitos y niveles administrativos diferentes. El trabajo en red implica la coordinación efectiva entre recursos, pero también compartir metas y resultados, propiciar el debate y las sinergias y articular una mirada global. Todo ello puede redundar, al mismo tiempo, en una mayor eficacia y menor estrés del personal que realiza atención directa.

Así mismo, hay que trabajar para involucrar a toda la sociedad en la detección y **notificación** y por eso, es especialmente importante hacer un esfuerzo por dar a conocer **todas las formas de violencia** que enfrenta la infancia y adolescencia y generar sentido

104 HORNO GOICOECHEA, Pepa (2019). *La importancia de la prevención: la educación afectivo-sexual en las distintas etapas de la niñez y adolescencia* [Ponencia]. Curso Verano Ararteko: La educación afectivo-sexual para la prevención del abuso sexual, Donostia. https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_4573_3.pdf

de la corresponsabilidad social en relación con su cuidado e impulsar la confianza en la palabra de NNA.

En este sentido, La Ley 8/2021 de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia desarrolla en el título II lo que denomina el deber de comunicación de las situaciones de violencia y establece un deber genérico, que afecta a toda la ciudadanía, de comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de indicios de violencia hacia NNA y este deber de comunicación se configura, dice la propia ley, "de una forma más exigente para aquellos colectivos que, por razón de su cargo, profesión, oficio o actividad, tienen encomendada la asistencia, el cuidado, la enseñanza o la protección de personas menores de edad". Para favorecer el cumplimiento de este mandato es imprescindible fortalecer y difundir entre toda la población los canales de notificación de posibles situaciones de violencia.

Líneas de actuación

En coherencia con lo expuesto anteriormente, se plantean **seis líneas de actuación** para minimizar los efectos de esta violencia: las dos primeras guardan relación con el trabajo con NNA; las dos siguientes tienen por objeto trabajar con profesionales y personas voluntarias; y las dos últimas son líneas que incluyen actuaciones dirigidas a la sociedad en su conjunto.

- 2.1. Capacitación de NNA para identificar y reconocer emociones**, detectar y desnaturalizar conductas hacia ellas y ellos, o hacia otras NNA, que son dañinas o pueden ser vulneradoras de derechos de manera que tengan herramientas que les permitan romper con el silencio.
- 2.2. Refuerzo y diversificación de las vías y canales de comunicación y escucha**, haciéndolos accesibles, cercanos, confidenciales, confiables y seguros para la infancia y la adolescencia.
- 2.3. Sensibilización, capacitación continuada y diseño de herramientas que aseguren que las y los profesionales y personas voluntarias que trabajan con NNA en diferentes ámbitos** en los que se desarrolla su vida (escuela, deporte, ocio y tiempo libre...) y otros agentes de proximidad (centros sanitarios de atención primaria, policía local) **cuentan con competencias básicas adecuadas y los apoyos necesarios** para la identificación de NNA que podrían estar sufriendo o en riesgo de sufrir alguna forma de violencia.
- 2.4. Fomento del trabajo en red entre profesionales de los diferentes ámbitos y niveles administrativos**, promoviendo acuerdos de colaboración, revisión y actualización de protocolos, constitución de espacios estables de coordinación o cualquier otra herramienta que favorezca una mejor coordinación para una actuación inter y multidisciplinar o el refuerzo de recursos para la derivación y seguimiento de situaciones en las que se hayan detectado posibles situaciones de violencia.
- 2.5. Sensibilización e información dirigida a la ciudadanía en su conjunto** para que reconozca las diferentes formas de violencia, no ponga en duda la palabra de NNA

por defecto y se involucre activamente en la notificación de estas a las instituciones para que puedan valorar, atender y proteger a NNA.

2.6. Difusión de los canales de denuncia y de los recursos de atención existentes entre la ciudadanía en general, profesionales y voluntariado incluido.

Orientaciones

En este apartado se ofrecen algunas claves que debieran orientar la actuación que los diferentes agentes lleven a cabo en relación con la detección precoz y la comunicación. Buena parte de las orientaciones pueden ayudar a aterrizar los principios, enfoques y criterios (presentados en el capítulo *Principios, enfoques y criterios* de este mismo documento) en este tipo de actuaciones. Otras se refieren a focos dónde debe ponerse especial atención, en coherencia con los retos del diagnóstico y la respuesta actual a estos en la CAE.

EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES...

- Es importante dar a conocer entre la ciudadanía, incluyendo NNA, las distintas formas de violencia hacia NNA, no sólo las más obvias, también las más sutiles que aún están naturalizadas. Debe reforzarse el mensaje de que toda forma de violencia hacia cualquier NNA es intolerable, de forma que avancemos hacia una sociedad más segura y protectora para todas y todos los NNA.
- Las y los NNA pueden ser sujetos activos en la detección temprana de situaciones de riesgo o violencia, para ello se les pueden brindar herramientas desde edades tempranas. Tal vez no puedan o no sepan nombrar lo que les está pasando como abuso o agresión, pero si pueden identificar y transmitir que sienten dolor, miedo o asco. Estas emociones son las que pueden identificar y emplear para pedir ayuda y protegerse. Convendría estudiar fórmulas para que el trabajo en torno a la educación emocional adquiera mayor peso en el currículum educativo de los centros escolares, así como en los programas de las entidades que actúan en espacios de educación no formal.
- Es importante disponer de canales de notificación o comunicación de casos de forma confidencial, accesibles para todas y todos, que garanticen el acceso sin discriminación directa o indirecta por motivos de edad, sexo, origen, identidad de género, idioma, raza, discapacidad, lugar de residencia... En este sentido, deben garantizarse la accesibilidad de las personas menores de edad con discapacidad sensorial, física o intelectual, los derechos lingüísticos, así como atender a la realidad multilingüe de nuestra sociedad.

EN RELACIÓN CON LOS ENFOQUES TRANSVERSALES...

- Es importante trabajar y profundizar con NNA sobre sus creencias y percepciones en torno a qué consideran violencia y qué no. Es clave que NNA aprendan y sean conscientes de la relación entre el amor, el poder y la violencia de manera que

puedan identificar en sus relaciones interpersonales los modelos afectivos que puede ser destructivos y violentos. En este sentido, merece prestar atención a la violencia machista en la adolescencia ya que los datos alertan de que las relaciones entre chicas y chicos siguen esquemas de relación no igualitarios y el sexismo continúa condicionando el desarrollo de sus vidas, al tiempo que pasa desapercibida.

- Para conseguir detectar estas formas de violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas precozmente también es clave que se promueva una adecuada formación en relación con la perspectiva de género entre el conjunto de profesionales y personas voluntarias cuya labor impacta en el bienestar infantil y adolescente, sea cual sea el ámbito desde el que trabajan (fiscales, profesionales de los equipos psicosociales de los juzgados, policía, personal de puntos de encuentro familiar, profesionales de servicios sociales, profesorado, monitorado de tiempo libre...).

EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS DE MODELO...

- Apostar por trabajar desde un enfoque comunitario podrá ayudar no sólo a prevenir sino también a conseguir avances en términos de detección precoz. Apostar por el trabajo comunitario implica apostar por trabajar más directamente con las comunidades, por la intervención socioeducativa con grupos de población, con familias y con personas individuales en los entornos naturales donde se producen las relaciones, el encuentro y la convivencia. Es un enfoque de trabajo que considera a la comunidad agente activo y protagonista para la mejora o transformación de las situaciones y problemas que le afectan. Puede considerarse una herramienta con una enorme potencialidad para promover la corresponsabilidad entre agentes, el fomento de la participación y la articulación de apoyos formales e informales que, en definitiva, facilitan la detección precoz y notificación de posibles situaciones de violencia.
- Es importante favorecer un rol más activo de los medios de comunicación en la defensa y promoción de los derechos consagrados en la CDN, que tenga reflejo en un tratamiento adecuado y no revictimizante de la información relacionada con NNA, así como en la difusión de contenidos que no permitan individualizar los casos que se trascienden, que brinden información sobre canales para la comunicación de situaciones de violencia, que sean coherentes con los principios y valores de una sociedad libre de cualquier forma de discriminación o violencia.
- Podría ser interesante investigar para ampliar el conocimiento en torno a los factores de riesgo asociados a la violencia porque ello permitiría identificar mejores “preindicadores” de violencia a los que prestar atención para detectar los casos con mayor anticipación. Convendría poner a disposición de las y los profesionales y el voluntariado baterías de indicadores y decálogos de actuación en caso de sospecha.
- En la medida en que algunas entidades que trabajan en el ámbito comunitario con NNA están formadas por voluntariado, este perfil que no debe obviarse cuando se diseñen actuaciones de sensibilización y capacitación dirigidas al personal que trabaja con NNA en diferentes ámbitos en los que se desarrolla su vida. Tampoco cabe olvidar que la provisión de muchos de los servicios y programas que son

responsabilidad de las instituciones públicas recae sobre entidades privadas cuyo personal también debiera considerarse entre las personas beneficiarias de estas actuaciones.

- A la hora de diseñar acciones para la capacitación de profesionales y voluntariado cabe considerar diferentes modalidades. Por ejemplo, la mejora en la capacitación en algunos casos puede conseguirse reforzando la formación en algunas titulaciones universitarias (educación social, educación infantil o primaria, trabajo social...), y en otros, ofreciendo píldoras formativas al monitorado y otras y otros profesionales en activo, favoreciendo la especialización para quienes capacitan a futuros profesionales o voluntariado. En cualquier caso, se deben buscar fórmulas para procurar una formación mínima, que asegure que cualquier persona que trabaja con NNA dispone de claves o criterios mínimos para detectar todos los tipos de violencia o conductas de maltrato y que los casos puedan ser derivados a otras y otros profesionales especializados.
- Para mejorar en detección precoz conviene apostar por un trabajo coordinación más estable que propicie el trabajo en red entre agentes del entorno, trascendiendo las conexiones puntuales para resolver problemas de casos concretos. Existen experiencias positivas a nivel municipal, conocidas como Mesas de Infancia, que están facilitando el intercambio de información y el apoyo entre agentes para la detección de situaciones de riesgo leve, la notificación, etc. Estos espacios facilitan una mirada compartida y un lenguaje común y contribuyen a reforzar el trabajo de los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial de los servicios sociales de base impulsando su función preventiva en clave de desarrollo comunitario.
- Allí donde ya existen protocolos convendría revisarlos y evaluarlos para asegurar que su aplicación está adaptada a la realidad del contexto y extendida al conjunto de personas implicadas en cada institución. Es importante asegurar que las y los profesionales conocen los protocolos y también que cuentan con documentos o materiales que no sólo les indiquen cómo actuar, sino que les generen confianza y ayuden a manejar los posibles casos que detecten. Así mismo, sería conveniente armonizar las orientaciones de los protocolos con las medidas que establece la LOPIVI, entre estas, cabe mencionar el “deber de comunicación cualificado” ante la advertencia de indicios o conocimiento de situaciones de violencia. También cabe valorar la activación de iniciativas dirigidas a ofrecer asesoramiento a estas y estos profesionales que trabajan con NNA para asegurar que cuentan con el apoyo suficiente para resolver sus dudas.
- También es interesante promover la creación de protocolos de actuación que aseguren una adecuada notificación y derivación en las entidades del tercer sector que trabajan con infancia y adolescencia, entre las que aún no están tan extendidos.
- Para el buen funcionamiento de los protocolos de detección precoz es clave identificar personas o equipos de referencia en cada ámbito a quienes poder acudir. En este sentido la ley 8/2021 de protección integral establece la designación de figuras como la Delegada de protección en el ámbito del deporte o la Coordinadora de bienestar y protección en el ámbito escolar.

Agentes

Como se ha dicho, todos los agentes públicos y privados e incluso la sociedad en su conjunto están llamados a contribuir a alcanzar el objetivo planteado. Están implicados en la detección precoz y comunicación de la violencia agentes que trabajan desde ámbitos muy distintos (educación, salud, servicios sociales, justicia, seguridad, cultura, tiempo libre y deporte y otros), si bien algunos de ellos, debido a sus competencias, funciones, alcance e implantación territorial pueden tener un mayor potencial para impulsar actuaciones vinculadas con las líneas de actuación de este eje.

La siguiente infografía tiene por finalidad ofrecer una perspectiva del conjunto de agentes involucrados distinguiendo aquellos cuyo papel podría ser de mayor protagonismo. Concretamente, en este caso, se consideran agentes clave: dentro de ámbito educativo formal, los centros escolares, los Servicios de Apoyo, Inspección de Educación y el Departamento de Educación de Gobierno Vasco; en el ámbito de la educación no formal, los grupos de tiempo libre, las asociaciones culturales y las deportivas; en el ámbito sanitario, el Departamento de Salud de Gobierno Vasco y los centros de salud de atención primaria y salud mental; en el ámbito de los servicios sociales, los servicios sociales de base municipales; y en el ámbito de seguridad, tanto el Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco como las policías municipales y la Ertzaintza.



Nota: en el círculo central se ubican los sistemas y agentes cuya actuación puede ser clave para impulsar las líneas de actuación que lleven a la consecución de este objetivo estratégico. Esta relación de agentes no pretende ser exhaustiva, se han intentado recoger aquellos de mayor significatividad en cada caso, lo que no significa que no haya otros que también puedan estar actuando.

EJE 3: ATENCIÓN Y REPARACIÓN

Objetivo estratégico

Asegurar una atención integral para dar respuesta a las necesidades de atención, protección y reparación de todas las y los NNA involucradas en situaciones de diferentes formas de violencia (ya sea como víctimas, testigos o que ejercen dicha violencia) **y sus familias**, reforzando la especialización y la personalización y previniendo la revictimización.

Justificación

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE UNA ATENCIÓN ADECUADA Y REPARADORA?

El desarrollo normativo reciente representa un paso importante en el reconocimiento de los **derechos de las víctimas** de esta violencia y una oportunidad para clarificar qué debe entenderse por violencia. Como se ha dicho, esta Estrategia, en coherencia con dicho marco normativo, tiene por objeto establecer los principios que deben priorizarse, así como los criterios a considerar para aterrizarlos a la práctica y ofrecer orientaciones para alinear la atención o intervención de los diferentes agentes. Así mismo, ofrece un marco conceptual que podrá facilitar la adopción de un lenguaje común por parte del conjunto de agentes llamados a garantizar dichos derechos.

Más concretamente, la “Ley 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia” consagra el derecho a la “atención integral que comprenda medidas de protección, apoyo, acogida y recuperación”. El texto despliega una batería de medidas necesarias para brindar una atención integral, entre otras, información y acompañamiento psicosocial, social y educativo, seguimiento de las denuncias y asesoramiento en los procesos judiciales, acceso a redes y servicios públicos, apoyo formativo en igualdad y diversidad, etc. Añade que se deberán adoptar las medidas necesarias para la coordinación, ofrecer entornos adaptados y amigables, y que se garantizará de forma universal y con carácter integral la atención temprana.

Además, cuando la víctima entre en contacto con el sistema judicial, el Estatuto de la Víctima, en la misma línea, establece que “tiene derecho a la protección, información, apoyo, asistencia y atención, así como a la participación activa (...) y a recibir un trato respetuoso, profesional, individualizado y no discriminatorio...”.

¿QUÉ PALANCAS PUEDEN SER ÚTILES PARA ASEGURAR UNA ATENCIÓN ADECUADA Y REPARADORA? ¿POR QUÉ?

Para incrementar la capacidad de resiliencia de quienes han enfrentado violencia es fundamental que reciban una atención que ubique a la víctima en el centro de todo el proceso, que sea accesible desde cualquier lugar del territorio, que comprenda su diversidad y las múltiples dimensiones de la situación en su contexto, que tenga una mirada global, que tenga en cuenta los factores de riesgo y también los factores protectores, que aporte especialización, trabajo en red, que no revictimice y que incorpore de manera transversal el principio de reparación.

Cuando se trata de NNA brindar una atención integral y reparadora implica también, tener presente en todo momento su interés superior, realizar una escucha activa, habilitar los medios adaptados a su edad y madurez para que manifiesten su opinión, fortalecer su entorno y redes de apoyo afectivo naturales, así como ofrecer espacios accesibles, amigables, adaptados y seguros, por su propio bienestar, así como para poder prevenir las consecuencias a largo plazo y en la etapa adulta o incluso prevenir la posible polivictimización y/o el ciclo de la violencia.

La **participación** fue consagrada como uno de los cuatro pilares de los derechos de las y los NNA en la CDN. Sin embargo, no se escucha suficientemente a las y los NNA. A pesar de que se ha avanzado en esta línea, por lo general, al testimonio de las personas menores de edad no se le da valor suficiente ya que se les presupone dependientes en su criterio y opinión. La participación individual, grupal o colectiva en todos los procedimientos que involucren toma de decisiones sobre sus vidas, habilitando los medios adaptados a su edad y madurez, sigue siendo un desafío para todos los agentes involucrados.

Promover el protagonismo de NNA sobre su propia vida y sobre aquellos procesos familiares y comunitarios que les afectan directamente posibilita a NNA el aprendizaje de herramientas de autoprotección, de autonomía y de resiliencia necesarias para la reparación del daño en su historia de vida.¹⁰⁵

Un modelo de intervención centrado en las y los NNA exige garantizar un adecuado nivel de **personalización** de los itinerarios en todas las intervenciones y una mayor adecuación de algunos recursos a sus necesidades específicas. El proceso de recuperación es largo y las necesidades diversas, sin embargo, los recursos a menudo son rígidos lo cual no guarda coherencia con un enfoque centrado en las víctimas.

Uno de los principales problemas que acusan las respuestas actuales, en general, es la falta de ajuste a los ritmos de las personas menores de edad. Cabe considerar que unos meses para una niñas, niño o adolescente es mucho tiempo, pero para un procedimiento administrativo o judicial puede ser un periodo muy corto.

Por otro lado, algunos de los recursos y servicios a disposición de las víctimas no son recursos dirigidos específicamente a población infantil y adolescente (por ejemplo, el SAV- Servicio de Atención a la Víctima, las comisarías de policía, SMUS- Servicios

¹⁰⁵ HORNO, Pepa. *La promoción de entornos seguros y protectores en Aldeas Infantiles América Latina y Caribe*. Aldeas Infantiles, 2018.

municipales de urgencias sociales, los centros de acogida residencial a mujeres víctimas de violencia contra las mujeres, los servicios de atención psicológica, los juzgados...). Son recursos que, con frecuencia, adolecen de instalaciones adecuadas y no cuentan con profesionales suficientemente formados para poder adaptar la intervención a los deseos y necesidades específicas de NNA.

Centrarse en las necesidades de cada persona menor de edad implica conocer, reconocer y respetar la diversidad de la infancia y adolescencia. Es importante tener presente que el género, la raza, la orientación o la identidad sexual, el nivel económico son elementos sobre los que NNA construyen sus identidades y también motivos por los que en nuestra sociedad pueden estar expuestos a discriminaciones múltiples. Por eso es necesario asegurar la incorporación de la **perspectiva de género**, así como una mirada **interseccional** que contemple la discriminación múltiple, que tenga en cuenta y respete la diversidad afectivo-sexual y la multiculturalidad de nuestra sociedad.

Tanto la CDN como otras recomendaciones internacionales abogan por priorizar el **entorno familiar** como el espacio más adecuado para el desarrollo de las y los NNA, siempre que estos estén integrados por personas adultas que brinden seguridad y protección. Sin embargo, el sistema presenta ciertas dificultades para alcanzar los niveles que serían deseables en este sentido.

Cabe destacar el refuerzo y la apuesta de los últimos años por diferentes servicios de intervención socioeducativa y psicosocial dirigidos a la intervención temprana. Una intervención que cabe seguir impulsando ya que, además de dar respuesta a las situaciones de riesgo de desprotección leve o moderado, puede considerarse una fórmula de prevención secundaria orientada a conseguir evitar que los casos de cierta vulnerabilidad se agraven y garantizar la preservación familiar.

La importancia de trabajar incorporando de manera transversal el principio de **reparación** radica en primer lugar en el reconocimiento de la violencia hacia las y los NNA como una vulneración de derechos humanos que en consecuencia merece una reparación en los términos que establecen los marcos internacionales. Este principio supone considerar a las víctimas como sujetos activos en su proceso de recuperación y que sus necesidades y derechos se ubican en el centro del proceso.

Como se ha dicho, cuando desde las instituciones por acción u omisión se vulneran derechos de las y los NNA se incurre en una forma de violencia que deriva en **victimización secundaria**. Implica que la persona sea doblemente victimizada, primero por el delito sufrido y en segundo lugar, por la falta de una respuesta adecuada desde las instituciones. La incompreensión, el no dar credibilidad a su palabra, la demora en citas y procedimientos, el tener que revivir su experiencia en repetidas ocasiones y ante diferentes personas, dilatar la adopción de medidas, la discriminación indirecta, vulnerar sus derechos... son diferentes formas de violencia institucional que generan victimización secundaria y comprometen el éxito de los procesos de recuperación de las víctimas.

Por otro lado, en un modelo de reparto competencial como el nuestro, cobra especial importancia asegurar que se consensuen y adopten unos estándares mínimos de atención que garanticen que cualquier niña, niño o adolescente de la CAE que sufra violencia, sea cual sea el territorio y municipio en el que resida, podrá recibir una atención a sus necesidades equivalente, en función de unos mismos criterios y requisitos de acceso.

Además de promover la **igualdad en el acceso** a unos recursos y servicios mínimos que se establezcan en los diferentes ámbitos o sectores (policía, justicia, salud, educación, servicios sociales), hablar de estándares conlleva también, asegurar unas directrices que orienten una prestación de servicios de calidad para todas las personas que experimentan violencia durante la infancia y la adolescencia.

Por último, el diagnóstico muestra que las necesidades a las que hay que dar respuesta cada vez son más diversas y las situaciones que se atienden presentan mayor complejidad. Es importante adecuar la capacitación de las y los profesionales que atienden a NNA que sufren violencia a esta realidad promoviendo la **formación continua** y un nivel de especialización adecuado en relación con los derechos y las necesidades específicas de NNA.

Líneas de actuación

En coherencia con lo expuesto anteriormente, se plantean **ocho líneas de actuación** para atender a quienes han sufrido o sufren esta violencia:

- 3.1. Promoción de la participación y escucha activa de NNA en todos los procedimientos que involucren toma de decisiones sobre sus vidas**, habilitando los medios adaptados a su edad y madurez para asegurar que su opinión sea tenida en cuenta en aquellos procesos que afectan a su vida y su recuperación, conforme a la legislación vigente.
- 3.2. Impulso de un modelo de atención centrado en NNA**, suficientemente personalizado e integral como para adaptarse a las necesidades específicas de cada caso.
- 3.3. Prevención de prácticas que puedan suponer una revictimización de NNA** por parte de las instituciones o entidades, visibilizando y sensibilizando sobre este tipo de vulneración de derechos.
- 3.4. Fortalecimiento de las medidas que brinden entornos familiares estables y seguros a NNA**, prestando especial atención a quienes se encuentren en contextos de vulnerabilidad, a través del acompañamiento y apoyo integral a las familias.
- 3.5. Incorporación de la reparación como vía para atender el daño sufrido en todos los niveles y las secuelas de la violencia**, a través del desarrollo de medidas para la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, prestando especial atención al fortalecimiento de las actuaciones, programas y servicios para la plena recuperación.
- 3.6. Aseguramiento de la incorporación de la perspectiva de género**, así como de la perspectiva de la diversidad, para que desde un **enfoque interseccional** se pueda brindar una atención sensible a los factores socioculturales, que están condicionando las diferentes situaciones de violencia, sus consecuencias y las posibilidades de recuperación.

- 3.7. Establecimiento de estándares que aseguren un mayor equilibrio y homogeneidad territorial**, ofreciendo las mismas oportunidades de acceso a unos recursos, servicios y calidad de la atención mínimos a toda la población de la CAE.
- 3.8. Capacitación continua de profesionales de la intervención** para asegurar un nivel de especialización adecuado, en todos los ámbitos, **en relación con las necesidades específicas de NNA.**

Orientaciones

En este apartado se ofrecen algunas claves que debieran orientar la actuación que los diferentes agentes lleven a cabo en relación con la atención y reparación. Buena parte de las orientaciones pueden ayudar a aterrizar los principios, enfoques y criterios (presentados en el capítulo “principios, enfoques y criterios” de este mismo documento) en este tipo de actuaciones. Otras se refieren a focos dónde debe ponerse especial atención, en coherencia con los retos del diagnóstico y la respuesta actual a estos en la CAE.

EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES...

- La escucha a NNA requiere de un entrenamiento específico por parte de las y los profesionales. Por eso, garantizar el derecho a ser escuchadas y escuchados pasa por capacitar a las y los profesionales. Así mismo, es clave adecuar la escucha a sus tiempos y tener en cuenta que los tiempos que requiere la escucha a NNA son muy distintos a los que habitualmente prevemos para la escucha a personas adultas. Complementariamente, dado que vivimos en una sociedad habituada a que, por norma general, la palabra de las personas adultas tenga más valor que la de las personas menores de edad, es importante sensibilizar a estas y estos profesionales para que aumente la credibilidad e importancia que se da al testimonio de NNA.
- Es importante que los agentes cuya actividad se dirige a toda la población adquieran habilidades y competencias para adecuar su atención a las necesidades específicas de NNA, ya que requiere de una escucha y un acompañamiento diferenciado del que se presta a la población adulta. Estas y estos profesionales, por desconocimiento de las necesidades específicas NNA y de los derechos que les asisten, pueden llegar a ofrecer una atención inadecuada que puede redundar en discriminación. También resulta esencial avanzar en la adaptación de espacios amigables adecuados a sus necesidades en todos los recursos que no son específicos para NNA (por ejemplo, juzgados, dependencias policiales, etc.) a fin de reducir las probabilidades de victimización secundaria.
- Convendría promover el desarrollo de herramientas que faciliten recoger la opinión de NNA, en los diferentes momentos o procesos de la atención o la intervención en relación con las decisiones que afectan a su vida, suficientemente adaptadas

como para ser aplicadas con diferentes edades y que permitan tener en cuenta las necesidades de NNA en cada una de las etapas evolutivas.

- Es clave apostar por un cambio de paradigma que implique dejar de trabajar desde la desprotección para pasar a trabajar desde la protección. Esto significa incrementar la inversión en intervención temprana, destinando mayores recursos e impulsando programas que presten mayor atención al acompañamiento socioeducativo a familias en situación de vulnerabilidad y que aún no son casos de desprotección. Esta idea guarda una estrecha relación con la promoción del trabajo comunitario y de las alianzas con los agentes que trabajan desde esa clave en los entornos de proximidad de las familias y NNA.
- Los datos disponibles invitan a seguir impulsando medidas orientadas a aumentar, flexibilizar y diversificar la modalidad de recursos y fórmulas para garantizar la preservación familiar e incrementar el acogimiento familiar y la adopción.
- Aunque los factores de riesgo sociales y familiares no son determinantes es importante prestarles atención cuanto se relacionan con el no acceso a derechos, discriminación y con un mayor riesgo de sufrir violencia. En este sentido, cabe prestar especial atención al impacto de las situaciones de pobreza y precariedad socioeconómica de las familias.
- Conviene no olvidar que las y los NNA que ejercen violencia son personas menores de edad con las que se debe intervenir en base al paradigma y derechos consagrados en la CDN. Se debe asegurar que las medidas que se tomen con la persona agresora menor de edad son adaptadas y proporcionadas a su edad y madurez, así como que estén enfocadas a la restauración de derechos de la víctima, a la reeducación y a la toma de conciencia en lugar de centradas únicamente en un enfoque punitivo de castigo.

EN RELACIÓN CON LOS ENFOQUES TRANSVERSALES...

- Actuar en base al principio de reparación implica que la participación y escucha son claves, que se atiende a los daños inmediatos y no inmediatos que pudieran surgir a lo largo de la vida, se restituyen derechos, se brinda verdad, reconocimiento y reparación tanto a nivel individual, como a su entorno familiar, comunitario y social, así como garantías de no repetición.
- Es conveniente que las actuaciones orientadas a la reparación que se diseñen e implementen para cada caso contemplen también el trabajo con familiares y entorno más cercano de NNA (madres, padres, abuelas y abuelos, hermanas y hermanos). Es importante no perder de vista esta perspectiva, aun cuando hablamos de familias que ejercen su función protectora. Por un lado, debe tenerse en cuenta que, además de las graves consecuencias a corto, medio y largo plazo en las y los menores de edad que sufren estas situaciones, la violencia tiene un fuerte impacto negativo en su entorno que requerirá de apoyo y acompañamiento para fortalecer sus capacidades. Por otro lado, el papel de la familia es esencial en la recuperación física y emocional de NNA que han sufrido violencia.

- Para los procesos de reparación es fundamental brindar servicios y oportunidades que favorezcan la plena recuperación. En este sentido, la LOPIVI establece entre sus criterios generales que se deben adoptar todas las medidas necesarias para brindar una atención integral que promueva la recuperación física, psíquica, psicológica y emocional y la inclusión social de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.
- Tanto los criterios de acceso a los recursos como los protocolos de intervención deben posibilitar que las personas menores de edad que lo necesiten reciben una atención adaptada a su realidad, reconociendo la diversidad de NNA y sus familias, así como los múltiples factores que inciden en su situación.
- Adoptar un enfoque de género en el diseño de los servicios y programas, así como en su implementación, significa prestar atención a los factores sociales y culturales, a las costumbres, comportamientos, valores, actitudes, estereotipos, y prejuicios que condicionan de forma desigual a mujeres y hombres y a niñas y niños.
- Cabe prestar especial atención a la violencia que sufren NNA con discapacidad ya que, presenta características específicas que quienes trabajan en la atención deben conocer y tener en cuenta.
- Cuando hablamos de evitar la revictimización tenemos que adoptar una perspectiva amplia que incluya no sólo los procesos judiciales y administrativos, sino todas las actuaciones que diferentes agentes desarrollan desde distintos ámbitos: educación, servicios sociales, salud, seguridad, etc. Convendría establecer disposiciones que recojan expresamente de qué forma se pueden prevenir y evitar la revictimización para facilitar que se adopten medidas concretas en esta dirección.
- La CDN brinda dos herramientas fundamentales para prevenir la revictimización o victimización secundaria: observar e incorporar el interés superior de NNA en todas las medidas que les conciernan, ya sea desde sistemas de bienestar social, judiciales, autoridades administrativas u órganos legislativos y darles la oportunidad de ser escuchadas y escuchados, de expresar su opinión en todos los asuntos que les afectan, teniendo debidamente en cuenta su edad y madurez.
- Frenar la violencia institucional hacia NNA pasa por adoptar una actitud proactiva en la identificación de posibles prácticas vulneradoras de derechos a través de acciones de monitoreo, evaluación, investigación y habilitando mecanismos de registro para la rendición de cuentas periódicas.
- En el Informe Mundial sobre Violencia contra NNA se destacaba la situación de especial vulnerabilidad de la infancia y adolescencia que se encuentra en centros y hogares de protección por lo que es importante continuar trabajando para el fortalecimiento de las medidas del sistema de protección prestando especial atención a sistemas de apego y acompañamiento a los NNA.

- Los estándares aplicables a cualquier relación de NNA con un órgano de la Administración de Justicia o en un proceso ante una administración similar, reconocidos internacionalmente¹⁰⁶, establecen que para que un procedimiento sea plenamente respetuoso con los derechos de NNA deben confluír los siguientes elementos: la información y asesoramiento a la niña o al niño o adolescente afectado; la protección de su intimidad y su vida familiar; garantizar su seguridad, incluso mediante la adopción de medidas preventivas especiales; la adecuada y especializada formación interdisciplinar sobre derechos y necesidades de NNA; en el caso de que se aprueben medidas privativas de libertad, en el caso de una persona menor de edad infractora, deben ser una última medida y durante el menor tiempo posible.
- Específicamente en el ámbito judicial, dichos estándares establecen que durante los procedimientos se deberá observar que NNA: tengan un acceso efectivo a los tribunales para poner en marcha, en caso de ser necesario, un proceso judicial; puedan acceder a asesoramiento jurídico y representación legal que mejor convenga a sus intereses (justifica gratuita y figura de los defensores judiciales para cuando los intereses de NNA entran en conflicto con los de quienes les representan); el procedimiento no se vea sometido a dilaciones indebidas; la organización del procedimiento y el entorno donde deba producirse su participación sean agradables y se emplee un lenguaje adaptado a su nivel de comprensión; se tenga un especial cuidado al efectuar las pruebas que involucren a NNA, en especial las declaraciones que les sean tomadas, previniendo el contacto con la persona agresora, evitando reiteraciones innecesarias así como que con el paso del tiempo pierda valor, naturalidad y credibilidad (uso y aceptación generalizada de las pruebas preconstituidas).
- En lo relativo a las prestaciones económicas, es importante estar alerta de aquellos casos en los que las personas adultas perceptoras de determinadas ayudas son sancionadas (por incumplimientos u otros motivos) cuando pertenecen a una unidad familiar en la que conviven NNA, por cuanto dicha sanción tendrá implicaciones también en el bienestar y derechos de ellas y ellos.

EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS DE MODELO...

- En general, cabe apostar por un modelo de abordaje de los casos de violencia hacia NNA con un claro enfoque integral que articule la participación de los diferentes agentes involucrados (seguridad, justicia, servicios sociales, salud) en torno a la satisfacción de las diferentes necesidades de la víctima y que asegure la personalización y la continuidad en la atención. Se trata de evitar que NNA tengan que «transitar» por cada uno de los servicios repitiendo su historia y también, que la intervención se interrumpa en algunos momentos del itinerario sin que se disponga de una figura profesional de referencia. Hacerlo podrá evitar la revictimización y aumentar la calidad de la atención.

¹⁰⁶ Directrices del Consejo de Europa sobre Justicia adaptada a NNA aprobadas por el Comité de ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010.

- Los casos que se atienden son cada vez más complejos y las personas a quienes se ha de atender presentan múltiples contingencias, por eso es conveniente promover sistemas de trabajo que aseguren la mirada interdisciplinar en el abordaje de los casos. Así mismo, establecer mejoras en relación con la remisión y la coordinación también redundará en un sistema con mayor capacidad para adaptar sus respuestas a las necesidades cambiantes y de ofrecer recursos más transversales.
- Para promoverlo puede resultar útil crear espacios de reflexión y conocimiento mutuo entre agentes de ámbitos distintos que ayuden a superar la fragmentación competencial, deshacer los nudos y adoptar acuerdos, así como a promover intervenciones compartidas y la puesta en marcha de acciones conjuntas que trasciendan las colaboraciones puntuales.
- La colaboración y el trabajo en red entre agentes es fundamental para que la atención adopte un enfoque comunitario que priorice la actuación de profesionales en el medio habitual de NNA y facilite el mantenimiento de las personas en su entorno. Hacerlo contribuye al mismo tiempo a evitar la estigmatización y promover la igualdad de oportunidades, equidad en el acceso y la normalización.
- Es importante afianzar los medios humanos, económicos y materiales especializados suficientes en los sistemas que brindan protección para poder atender adecuadamente a las niñas, niños y adolescentes de manera que en cualquiera de las modalidades de protección existentes se garantice un entorno seguro, escucha, acompañamiento y formación continua para sus referentes.
- Convendría avanzar en la identificación de estándares mínimos y marcos metodológicos comunes, coherentes con las normas internacionales y sustentadas en buenas prácticas, que faciliten un mayor equilibrio en el acceso a los servicios y prestaciones de responsabilidad pública en los territorios históricos de la CAE, atendiendo a las particularidades territoriales y necesidades específicas de cada uno de ellos, prestando especial atención a las dificultades de acceso que se pueden agudizar en zonas rurales.

Agentes

Como se ha dicho, todos los agentes públicos y privados e incluso la sociedad en su conjunto están llamados a contribuir a alcanzar el objetivo planteado. Están implicados en la atención y la reparación de la violencia agentes que trabajan desde ámbitos muy distintos (educación, salud, servicios sociales, justicia, seguridad, cultura, tiempo libre y deporte y otros), si bien algunos de ellos, debido a sus competencias, funciones, alcance e implantación territorial pueden tener un mayor potencial para impulsar actuaciones vinculadas con las líneas de actuación de este eje.

La siguiente infografía tiene por finalidad ofrecer una perspectiva del conjunto de agentes involucrados distinguiendo aquellos cuyo papel podría ser de mayor protagonismo.

Concretamente, en este caso, se consideran agentes clave: los agentes del ámbito de la atención primaria y especializada del sistema de salud; los servicios sociales forales; el conjunto de agentes que trabajan en el ámbito de seguridad; así como los agentes del ámbito de justicia.



Nota: en el círculo central se ubican los sistemas y agentes cuya actuación puede ser clave para impulsar las líneas de actuación que lleven a la consecución de este objetivo estratégico. Esta relación de agentes no pretende ser exhaustiva, se han intentado recoger aquellos de mayor significatividad en cada caso, lo que no significa que no haya otros que también puedan estar actuando.

EJE 4: COLABORACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Objetivo estratégico

Promover el desarrollo de un sistema de información y mejora continua, así como la colaboración entre agentes y sistemas, para aumentar el conocimiento y la eficacia de las respuestas, impulsando la investigación, la innovación y la coordinación de esfuerzos.

Justificación

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA COLABORACIÓN Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO?

La violencia contra NNA es un fenómeno poliédrico, una vulneración de derechos que hunde sus raíces en múltiples factores, con consecuencias a todos los niveles, individuales, comunitarios y sociales y que puede impactar en todas las facetas de la vida de quienes la sufren, salud física y emocional, educación, seguridad, situación económica y social, etc.

La **dimensión** del problema y **diversidad de agentes** implicados requiere de apuestas institucionales basadas en la corresponsabilidad. Afrontar este fenómeno desde un solo ámbito o sistema sería absolutamente insuficiente, porque resultaría inabarcable, porque se afrontaría desde una **visión incompleta** que resultaría parcial y extremadamente reducida. Ningún sistema puede ni debe aspirar a afrontar en solitario la respuesta a la totalidad del fenómeno. La multidimensionalidad de la violencia exige articular y poner en juego múltiples disciplinas, niveles, estrategias, técnicas, especializaciones, medidas y políticas, con el objeto de ser más eficaces, más eficientes, potenciar, optimizar y retroalimentar recursos, pero, ante todo y sobre todo, para asegurar integralidad, no revictimización, coherencia y continuidad en la atención y reparación de quienes han enfrentado o están enfrentando violencia. Colaborar es ineludible para ofrecer respuestas integrales de **calidad**.

Por otro lado, actualmente no se dispone de un sistema de registro de datos adecuado para realizar un seguimiento de la incidencia de las distintas formas de violencia hacia NNA y tampoco se cuenta con mecanismos que permitan medir la prevalencia de

ésta. Ampliar y mejorar el conocimiento en relación con la violencia hacia NNA puede contribuir a: **cuantificar** de forma más precisa el volumen de NNA a las y los que afectan las diferentes manifestaciones de violencia y conocer su evolución a lo largo del tiempo; **profundizar** en los factores y consecuencias que se relacionan con ellas; estudiar los tipos de respuestas e intervenciones que son más **exitosas**; etc. En definitiva, gestionar mejor el conocimiento podrá ayudar a afrontar este problema en coherencia con su dimensión, en términos cuantitativos y cualitativos, y a mejorar la calidad de las medidas y políticas que se adoptan para su prevención, detección precoz, atención, protección y reparación.

¿QUÉ PALANCAS PUEDEN SER ÚTILES PARA MEJORAR LA COLABORACIÓN Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO? ¿POR QUÉ?

Es importante reconocer el liderazgo que tienen los servicios sociales de atención primaria como primeros receptores y puerta de entrada al sistema de protección, ya que realizan una importante labor de apoyo y orientación al resto de sistemas, tanto en la detección y notificación de las situaciones de violencia, como estableciendo conexiones con el resto de sistemas. Sin embargo, como se ha dicho, la responsabilidad de la atención al problema de la violencia hacia menores de edad no puede recaer únicamente en el sistema de servicios sociales.

Así mismo, es imprescindible reconocer la complementariedad de las visiones de diferentes profesionales de sistemas distintos o incluso de diferentes niveles administrativos dentro de un mismo sistema que asumen competencias distintas. Hay que evitar la sectorialización de la intervención, porque cuando se contrasta y **coordina** el caso se consigue una perspectiva más amplia y rica de las soluciones posibles.

Como se ha dicho, para superar la falta de **datos** es necesario tomar medidas orientadas a conocer con mayor precisión la incidencia y la prevalencia de las diferentes formas de violencia en todos los ámbitos y realizar un seguimiento periódico de la evolución de los datos que permita analizar tendencias. Así mismo, también es importante impulsar la investigación aplicada en relación con los factores que subyacen al problema y sus consecuencias. Todo ello podrá contribuir a planificar más adecuadamente la respuesta requerida.

Dedicar recursos a la investigación nos brinda la oportunidad de identificar **buenas prácticas** y emprender iniciativas innovadoras con las que anticiparnos a las problemáticas, poniendo así mayor énfasis en la prevención y detección precoz que en paliar las consecuencias de la violencia.

Para la mejora de la calidad de medidas y políticas es importante también extender una cultura de **evaluación** y rendición de cuentas que permita medir los resultados de los programas y otras medidas que se lleven a cabo. La medición posibilita identificar mejoras y posteriormente, adaptar, en base a ellas, los procedimientos para la atención, así como los protocolos de coordinación entre instituciones, etc. Así mismo, realizar evaluaciones del impacto de las actuaciones ayudará a tomar decisiones en base a evidencias sobre los modelos de atención u otros aspectos. Cabe considerar, además, que la evaluación es un ejercicio de transparencia y una forma de rendición de cuentas que las administraciones públicas debieran asumir como un compromiso.

Por otro lado, las y los profesionales que trabajan atendiendo a menores de edad que sufren violencia se ven sometidos a niveles de **riesgo psicosocial** altos que afectan negativamente en su salud, algo que incide directamente en el nivel de rotación, en la tasa de absentismo. Algo que, en última instancia, de forma indirecta, puede llegar a tener consecuencias también en la gestión de los servicios, en el cumplimiento de los objetivos y en la calidad de la atención.

Líneas de actuación

En coherencia con lo expuesto anteriormente, se plantean **cinco líneas de actuación** para mejorar la comprensión de este problema y las respuestas al mismo. Todas ellas dirigidas a profesionales y personas voluntarias vinculadas con el trabajo a favor del bienestar de la infancia y la adolescencia:

- 4.1. Promoción de la coordinación entre diferentes agentes y sistemas** para brindar una atención integral y articular esfuerzos en el compromiso compartido de proteger y promover el pleno ejercicio de derechos de toda la infancia y adolescencia.
- 4.2. Fomento del estudio de la violencia hacia NNA, así como de la recogida de datos y seguimiento periódico de la evolución de la incidencia y prevalencia** de las diferentes formas de violencia en todos los ámbitos.
- 4.3. Promoción de iniciativas innovadoras y difusión de buenas prácticas** útiles para dar respuesta o anticiparse a los retos que van emergiendo.
- 4.4. Promoción de la investigación y evaluación de resultados de programas y servicios participada por NNA**, con el fin de poder identificar áreas de mejora para adaptarlos.
- 4.5. Fomento del cuidado de los riesgos psicosociales del personal**, especialmente de quienes realizan atención directa a NNA y sus familias, para que puedan llevar adelante los procesos de atención, protección y reparación en óptimas condiciones de salud contribuyendo así a la mejora de la calidad de los servicios.

Orientaciones

En este apartado se ofrecen algunas claves que debieran orientar la actuación que los diferentes agentes lleven a cabo en relación con la colaboración y gestión del conocimiento. Buena parte de las orientaciones pueden ayudar a aterrizar los principios, enfoques y criterios (presentados en el capítulo —principios, enfoques y criterios— de este mismo documento) en este tipo de actuaciones. Otras se refieren a focos dónde debe ponerse especial atención, en coherencia con los retos del diagnóstico y la respuesta actual a estos en la CAE.

EN RELACIÓN CON PRINCIPIOS FUNDAMENTALES...

- Cabe impulsar el desarrollo de la investigación aplicada en relación con el interés superior de la persona menor de edad. Podría ser interesante avanzar en el desarrollo de herramientas que ayuden a aterrizar este principio y ofrezcan a las y los profesionales que trabajan con la infancia y la adolescencia criterios para medirlo y para hacer efectiva la supremacía de éste en todas las actuaciones. Este desarrollo podría implicar, al mismo tiempo, abrir espacios de reflexión para intercambiar criterios en relación con la toma de decisiones en situaciones de conflictos de derechos (por ejemplo, derechos de progenitores que entran en colisión con derechos de NNA).
- Se ve necesario continuar trabajando para incorporar la participación de todas las NNA, sin discriminación directa o indirecta por motivos de género, origen, discapacidad u otros, tanto en el diseño, como en la implementación, el seguimiento y la evaluación final de los proyectos, programas u otras actuaciones que les afecten como ciudadanas y ciudadanos.
- Cabe promover la articulación de canales de participación de NNA estables a diferentes niveles (ámbito local, territorial...), que permitan realizar evaluaciones periódicas, profundizar en determinados temas de interés, contrastar o chequear iniciativas antes de que sean puestas en marcha, etc.

EN RELACIÓN CON ENFOQUES TRANSVERSALES...

- Es importante impulsar la investigación y ampliación de conocimiento en relación con medidas y políticas para la aplicación práctica del Derecho a la Reparación en el ámbito específico de la violencia contra NNA, de manera que se puedan ofrecer orientaciones, guías o manuales para facilitar su implementación.
- Convendría establecer alianzas y marcos de trabajo conjunto entre los órganos especializados en infancia y adolescencia con los órganos rectores de políticas de igualdad, diversidad y migraciones, de manera que se facilite un trabajo articulado y coherente en todos los niveles territoriales.
- La importancia de adoptar un enfoque de género a la hora de analizar esta realidad radica en el hecho de que puede ayudar a visibilizar los diferentes impactos que determinadas políticas pueden tener en niñas, niños y adolescentes.

EN RELACIÓN CON CRITERIOS DE MODELO...

- Convendría promover el conocimiento mutuo entre sistemas. La fragmentación de la intervención y la diversidad de agentes intervinientes configuran un mapa complejo y la información sobre los recursos existentes se encuentra diseminada. Esto explica que no siempre se conozca suficientemente el trabajo que realizan otros agentes, lo cual dificulta contar con la visión de conjunto intersectorial que requiere la atención integral que se aspira a ofrecer. Podría ayudar a revertir

esta situación la elaboración, actualización periódica y difusión de un mapa de recursos, así como la promoción de encuentros periódicos y estables para la reflexión compartida entre agentes.

- Para poder evaluar los resultados de los programas es necesario que previamente se diseñen sistemas adecuados de recogida de información. Esto requiere realizar una previsión de indicadores, diseño y difusión de protocolos de recogida de datos y también, sensibilizar a quienes tienen que recogerlos sobre el valor estratégico de la recogida de datos. Así mismo, a la hora de articular y organizar los servicios y programas es conveniente prever el tiempo que conllevará el registro de datos para la evaluación, evitando así sobrecarga en las y los profesionales de atención directa. En este sentido, puede ser clave tejer alianzas con universidades y otros centros de investigación que puedan ayudar a las administraciones públicas a evaluar los resultados de sus actuaciones, facilitándoles herramientas, diseñando estudios ad-hoc, etc.
- Sería interesante sensibilizar, tanto a profesionales de la intervención como a responsables de la gestión de los programas y servicios, para que conciban la evaluación como un instrumento útil para revisar algunos de los servicios ya existentes y poder mejorarlos y adaptarlos, garantizando que los resultados que se alcanzan con los NNA y sus familias son los mejores posibles. Hablamos de revisar los modelos de intervención actuales y dar pasos para desarrollar intervenciones más integrales e innovadoras. La innovación no necesariamente debe concebirse como una estrategia para crear nuevos programas y servicios, también puede relacionarse con la adaptación y mejora de los ya existentes.
- Convendría ir avanzando en la estandarización y unificación de criterios de recogida de información desde los registros administrativos de todas las instituciones y sistemas, que aseguren un tratamiento estadístico de datos adecuado, comparable y sostenido en el tiempo tanto sobre la incidencia como sobre la prevalencia. También sería interesante impulsar procesos de digitalización que simplifiquen esta labor.
- Sería interesante promover la recopilación de buenas prácticas ampliando la mirada hacia experiencias del ámbito estatal y europeo, impulsando intercambios, visitas y reflexión compartida. Interesa especialmente la identificación de experiencias que ayuden a diseñar respuestas integrales a las problemáticas emergentes.
- Ofrecer una respuesta orientada a atender los altos niveles de riesgo psicosocial que afectan a las y los profesionales que trabajan con NNA que sufren violencia pasa por: identificar los riesgos específicos de los puestos de trabajo en el ámbito; tomar medidas que ayuden a evitar sobrecargas, prestando atención a las ratios; fortalecer los departamentos de salud laboral; facilitar el acceso a recursos de apoyo como por ejemplo, la supervisión o los programas de respiro; reconocer y poner en valor esta actividad profesional; promover el cuidado de sus condiciones laborales, etc. Los niveles de riesgo pueden dispararse cuando el personal no dispone de la especialización, experiencia o apoyo suficiente. Atender este aspecto también redundará en la mejora de la calidad de la atención.

- Incorporar la perspectiva de mejora continua conlleva reflexión, trabajo en red, coordinación, recursos humanos suficientes y capacitados, evaluación, recogida de datos y formación. Todo ello requiere de una inversión de tiempo significativa que debe ser considerada en el diseño y la organización de los programas y servicios. Con frecuencia los servicios se planifican teniendo en cuenta principalmente las tareas de atención directa, sin embargo, por sí solas, no aseguran la integralidad, la coherencia, la eficacia ni la calidad a la que se aspira.
- Es importante dar pasos en el desarrollo de procedimientos que permitan compatibilizar la protección de datos con sistemas de intercambio de información que promuevan, posibiliten y acentúen la intervención interdisciplinar. Convendría revisar las prácticas en torno a esta cuestión con el fin de mejorar el sistema de intercambio de información y consensuar qué información se debe compartir entre profesionales. También sería de interés reflexionar sobre como compatibilizar el principio de no revictimización (evitar que NNA tengan que dar testimonio repetidamente) con el derecho a la confidencialidad.
- Es conveniente que las líneas de actuación para la coordinación, recogida de datos y buenas prácticas se impulsen a partir de una visión global de manera que estén articuladas, se retroalimenten, potencien y estén estrechamente ligadas entre sí. En este sentido podría ser interesante impulsar a nivel autonómico un acuerdo marco de trabajo interinstitucional e intersectorial que ofrezca principios, compromisos, orientaciones y pautas homogéneas para la actuación y evaluación. Esta estructura podría contribuir a extender los espacios de coordinación y trabajo conjunto existentes en los niveles foral y local y a consolidar dinámicas estables y estructuradas de coordinación entre diferentes agentes.
- Sería interesante explorar fórmulas de captación de fondos europeos para desarrollar las líneas de investigación que se identifiquen como necesarias.
- Convendría promover que las instituciones y entidades tradujeran las apuestas en relación con la erradicación de la violencia hacia NNA en compromisos presupuestarios, así como hacer un seguimiento de su evolución.
- Fortalecer el Observatorio de la Infancia y Adolescencia adscrito al Departamento de Igualdad, Políticas Sociales y Justicia de Gobierno Vasco, en coherencia con la responsabilidad, objetivos y retos que se le atribuyan en relación con la violencia contra la infancia podría facilitar el despliegue de esta Estrategia.

Agentes

Como se ha dicho, todos los agentes públicos y privados e incluso la sociedad en su conjunto están llamados a contribuir a alcanzar el objetivo planteado. Están implicados en la colaboración y gestión del conocimiento quienes trabajan desde ámbitos muy distintos (educación, salud, servicios sociales, justicia, seguridad, cultura, tiempo libre y deporte y otros), si bien algunos de ellos, debido a sus competencias, funciones, alcance e implantación territorial pueden tener un mayor potencial para impulsar actuaciones vinculadas con las líneas de actuación de este eje.

La siguiente infografía tiene por finalidad ofrecer una perspectiva del conjunto de agentes involucrados distinguiendo aquellos cuyo papel podría ser de mayor protagonismo. Concretamente, en este caso, se consideran agentes clave: la Dirección de Familias e Infancia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de Gobierno Vasco; las direcciones o divisiones encargadas de las estadísticas, la innovación, investigación o planificación de los departamentos con competencias en educación, servicios sociales, salud y justicia; el Ararteko y los centros de investigación de las universidades u otras entidades.



Nota: en el círculo central se ubican los sistemas y agentes cuya actuación puede ser clave para impulsar las líneas de actuación que lleven a la consecución de este objetivo estratégico. Esta relación de agentes no pretende ser exhaustiva, se han intentado recoger aquellos de mayor significatividad en cada caso, lo que no significa que no haya otros que también puedan estar actuando.

GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

En este apartado se describe la arquitectura organizativa para la adhesión, liderazgo, impulso, coordinación, seguimiento y evaluación de la Estrategia.

ADHESIÓN

Esta Estrategia pretende ser una herramienta para construir una mirada compartida sobre la violencia hacia la infancia y adolescencia, que facilite articular toda esa experiencia, el conocimiento acumulado y los esfuerzos que agentes múltiples realizan cada día para avanzar en una misma dirección.

Por ello, se realizará un llamamiento para que puedan adherirse a esta Estrategia todas aquellas instituciones públicas y entidades privadas del Tercer Sector cuya actividad puede tener un impacto significativo en la promoción de derechos, prevención, detección precoz, atención y reparación de la violencia hacia NNA. Estas entidades podrán adherirse en cualquier momento de la vigencia de esta Estrategia y asumirán los siguientes compromisos:

- En el caso de **instituciones públicas**, deberán incluir en las políticas públicas (planes, programas, servicios) promovidas por la entidad adherente los principios, enfoques, criterios y orientaciones definidos en la presente Estrategia. Además, deberán dar cuenta anualmente, durante la vigencia de esta Estrategia, de la relación de acciones que tengan previsto desarrollar y el grado de implementación de las mismas en relación con los Objetivos Estratégicos y Líneas de Actuación de esta Estrategia.
- En el caso de **entidades privadas**, deberán incluir en las iniciativas promovidas por la entidad adherente los principios, enfoques, criterios y orientaciones definidos en la presente Estrategia. Además, las entidades que lo deseen podrán dar cuenta anualmente, durante la vigencia de esta Estrategia, de la relación de acciones que tengan previsto desarrollar y el grado de implementación de las mismas en relación con los Objetivos Estratégicos y Líneas de Actuación de esta Estrategia.

Las adhesiones se visibilizarán públicamente y las entidades que se adhieran recibirán información periódica detallada de los avances de la implementación de esta Estrategia. Entre otras acciones, se prevé hacerles llegar los informes anuales de seguimiento y la

evaluación final de la Estrategia en los que se compile el conjunto de información recogida; se prevé invitarles a participar de cuantas jornadas se organicen al respecto; etc.

LIDERAZGO, IMPULSO Y COORDINACIÓN

Las labores de liderazgo, impulso y coordinación para la adecuada implementación de la Estrategia recaen sobre la **Dirección de Familias e Infancia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco**.

Para cumplir con sus funciones la Dirección de Familias e Infancia se encargará de:

- Sistematizar la recogida de información y elaborar un informe anual de seguimiento que dé cuenta de los logros y obstáculos en relación con las acciones más significativas emprendidas por las diferentes instituciones en torno a cada línea de actuación y eje.
- Realizar el seguimiento de los principales indicadores utilizados en el diagnóstico, tanto para valorar, al final del periodo, el impacto que haya podido tener el conjunto de la Estrategia de cara a la prevención y el abordaje de la problemática de la violencia hacia NNA en la CAE, como para detectar la necesidad de revisar los objetivos o líneas de actuación ante la evolución de determinados datos que puedan afectar durante el periodo de alcance de la Estrategia.
- Impulsar informes anuales de seguimiento, elaborar y difundir una evaluación final al término del periodo de vigencia de la Estrategia que además de recoger los avances en relación con las actuaciones actualice el diagnóstico de partida y permita observar la evolución de la situación. Así mismo, en este informe se podrán proponer cambios y adaptaciones en la formulación de las estrategias y objetivos, en caso de que la evaluación realizada así lo aconseje.
- Fomentar el intercambio de información sobre el desarrollo de las principales actuaciones llevadas a cabo por las diferentes instituciones y entidades adheridas a la Estrategia, vinculadas a cada eje o línea de actuación de ésta
- Fomentar la máxima coordinación entre las instituciones cuya actividad está directamente vinculada con la implementación de la Estrategia.
- Impulsar la máxima transparencia y rendición de cuentas, con el fin de que la ciudadanía y los diferentes agentes sociales puedan tener conocimiento de los principales logros alcanzados a lo largo del periodo.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento de la Estrategia se encomienda a la **Comisión Permanente Sectorial de Infancia y Adolescencia**¹⁰⁷ (o, en su caso, a aquel órgano equivalente que lo sustituya) de carácter Interdepartamental e Interinstitucional, en la que también están representadas

¹⁰⁷ Decreto 165/2007, de 2 de octubre, de creación, funcionamiento, composición y establecimiento de funciones de la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y Adolescencia.

las entidades del Tercer Sector Social. A este órgano se le informará anualmente de los avances en la implementación de la presente Estrategia. Asimismo, todas las entidades adheridas que no forman parte de la Comisión serán informadas a través de los informes públicos de seguimiento y evaluación.

Con el objetivo de promover el seguimiento y evaluación de esta Estrategia, mediante acuerdo de la Comisión Permanente u órgano equivalente, podrán constituirse **Comisiones de Trabajo** en materias que requieran un tratamiento específico, para lo que se determinará la composición, fines, normas de funcionamiento y duración de dichas comisiones.

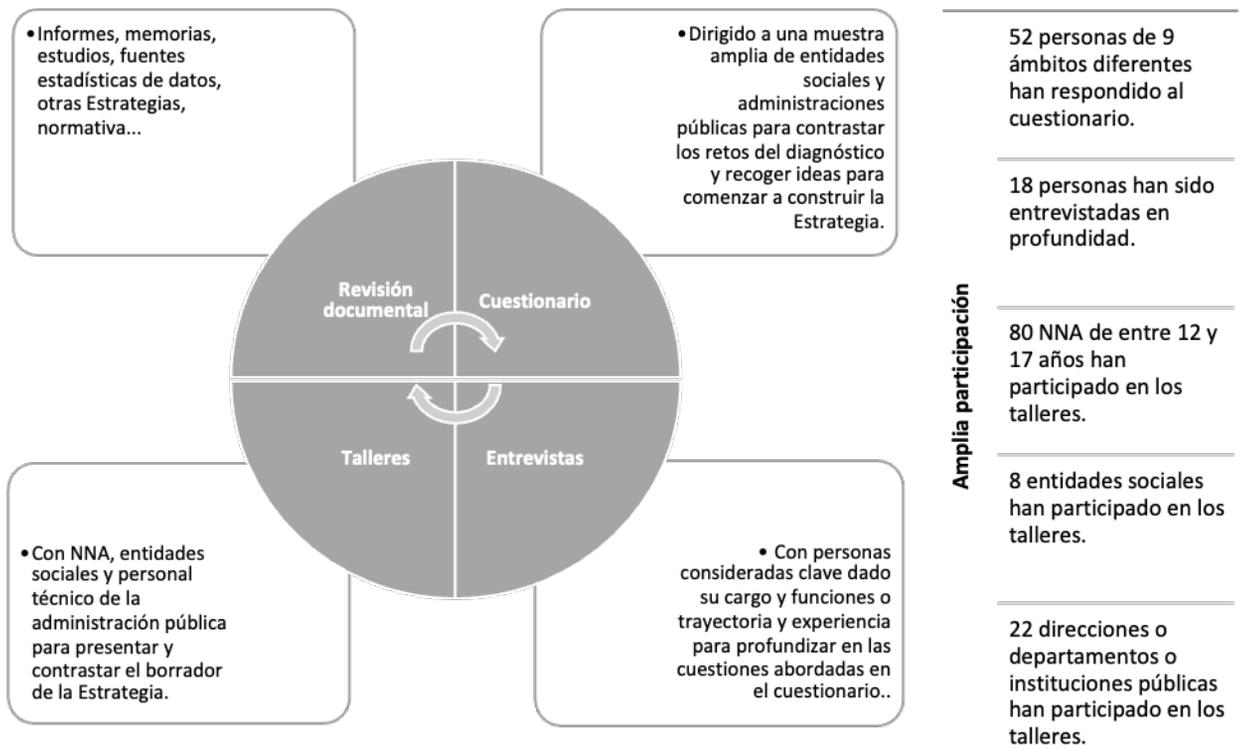
Asimismo, este órgano podrá proponer cambios y adaptaciones en la formulación de las estrategias y objetivos, en caso de que la evaluación realizada así lo aconseje.

ANEXO I: NOTAS METODOLÓGICAS

Para la elaboración de esta Estrategia, la Dirección de Familias e Infancia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de Gobierno Vasco ha contado con la asistencia técnica de EDE Fundazioa que ha acompañado las diferentes iniciativas de recogida y análisis de información que se han activado durante el proceso de trabajo llevado a cabo a lo largo del año 2021.

Cabe destacar que se ha apostado por un **proceso participativo** que ha permitido recoger aportaciones de un amplio número de instituciones públicas y otros agentes sociales, cuya labor tiene impacto sobre el bienestar de la infancia y la adolescencia de la CAE y se despliega desde ámbitos y sistemas muy diversos: educación, salud, servicios sociales, seguridad, justicia, cultura, ocio y tiempo libre, deporte y otros. Así mismo, en el proceso se ha **involucrado directamente a NNA** de nuestra comunidad autónoma, a fin de incorporar su visión sobre la violencia que les afecta. En total, se ha conseguido involucrar en el proceso a cerca de 80 NNA y en torno a 60 profesionales.

A continuación, se presentan las principales **iniciativas de recogida de información** activadas entre las que se incluyen técnicas cuantitativas y cualitativas:



- **REVISIÓN DOCUMENTAL:** este proceso ha tomado como referencia fundamental el informe de 2019 “Violencia hacia niñas, niños y adolescentes: diagnóstico, retos y orientaciones”, el cual, además de dimensionar el problema en la CAE y evaluar la respuesta del sistema, identificó retos y orientaciones para mejorarla. Complementariamente, se han revisado diversas fuentes secundarias (referencias normativas, operaciones estadísticas, estudios, memorias de instituciones, etc.) que han permitido actualizar los datos que en el mismo se recogían, tanto en relación con el marco normativo, como con el diagnóstico de la situación y el mapa de recursos.

Además, se ha recopilado y analizado el contenido de otras estrategias similares de ámbito internacional, especialmente del europeo, así como informes de recomendaciones de organismos especializados.

- **CUESTIONARIOS:** los cuestionarios han permitido recoger aportaciones de un número elevado de profesionales de los diferentes ámbitos de actuación anteriormente mencionados, vinculados tanto con los niveles local, foral y autonómico de la administración pública como con entidades del tercer sector. Más concretamente, a través de esta técnica se han contrastado y actualizado los retos identificados en el diagnóstico de 2019, se han recogido ideas en relación con los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia y se ha hecho una primera recopilación de sugerencias sobre prácticas destacables.

- **ENTREVISTAS:** se han realizado entrevistas en profundidad, para poder ahondar en algunas de las cuestiones abordadas en los cuestionarios, con aquellas personas con las que se ha considerado especialmente interesante dado su cargo, funciones, trayectoria o especialización.
- **TALLERES:** se han organizado diferentes encuentros para contrastar contenidos y recoger aportaciones adicionales de los principales agentes involucrados con las que enriquecer la Estrategia. Concretamente:
 - **Talleres con NNA:** a partir de la colaboración del Ararteko y los ayuntamientos de las tres capitales vascas ha sido posible contar con la participación en este proceso de NNA que forman parte de algunos de los órganos de participación infantil y adolescente de carácter estable que existen actualmente en la CAE. Se ha trabajado con una metodología vivencial y participativa y con materiales adaptados a NNA de ESO y bachillerato.
 - **Talleres con entidades de la sociedad civil:** se ha organizado un taller al que se ha invitado a participar a entidades del tercer sector que, bien desde el ámbito de la promoción de derechos y prevención bien desde el ámbito de la intervención, tienen un papel significativo en el trabajo a favor del bienestar de la infancia y la adolescencia en la CAE. En el mismo se han presentado y contrastado los elementos nucleares del borrador de la Estrategia.
 - **Talleres con personal técnico de la administración pública:** se ha organizado un taller al que se ha invitado a participar a personal técnico de numerosas direcciones, departamentos e instituciones públicas implicadas en la prevención o atención de la infancia y la adolescencia. Este encuentro ha posibilitado una lectura y análisis compartido del borrador de la Estrategia para enriquecerlo.
- **OTRAS ESTRATEGIAS:** además de las estrategias anteriores, se han llevado a cabo las siguientes acciones:
 - **Documentación Órganos de participación infantil y adolescente:** se ha consultado a buena parte de las instituciones responsables de los órganos de participación infantil y adolescente de carácter permanente y estable que actualmente están activos en la CAE para recopilar y revisar los materiales de aquellos órganos que han trabajado en torno al tema recientemente.
 - **Acuerdo de colaboración con UNICEF:** coincidiendo en el tiempo con la elaboración de esta Estrategia este organismo ha elaborado un estudio de ámbito estatal sobre violencia hacia personas menores de edad. A fin de aprovechar sinergias entre ambos procesos de trabajo se ha establecido un acuerdo de colaboración que ha permitido compartir información y materiales.

- **Aportaciones por escrito:** en la fase final del proceso, se ha hecho llegar un borrador de la Estrategia al conjunto de agentes participantes en el proceso y se ha establecido un plazo para recoger por escrito las últimas aportaciones al texto final.

A continuación, se incluye una relación de instituciones públicas, entidades privadas y personas expertas que han participado en alguna de las fases del proceso:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Ámbito de la **educación:**

- » **Berritzeguneak**, Dirección para la Diversidad e Inclusión Educativa, Departamento de Educación, Gobierno Vasco.
- » **Inspección de Educación**, Dirección de Centros y Planificación, Departamento de Educación, Gobierno Vasco.
- » **Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa.**

Ámbito de los **servicios sociales:**

- » **Dirección de Servicios Sociales**, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » **Zeuk Esan, Servicio de Ayuda a la Infancia y Adolescencia**, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » Área del Menor y la Familia del Instituto Foral de Bienestar Social, **Diputación Foral de Álava.**
- » Servicio Foral de Infancia, **Diputación Foral de Bizkaia.**
- » Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia, **Diputación Foral de Gipuzkoa.**
- » Servicio de Infancia y Familia, **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.**
- » Negociado de Protección de Menores, **Ayuntamiento de Bilbao.**
- » Servicio Protección Infancia y Familia, **Ayuntamiento de Donostia.**
- » **Asociación de Municipios Vascos-EUDEL.**

Ámbito de la **salud:**

- » **Servicio de Pediatría del Hospital Donostia**, Sistema Vasco de Salud-Osakidetza, Gobierno Vasco.
- » **Servicio de Pediatría del Centro de Salud de Labastida**, Sistema Vasco de Salud-Osakidetza, Gobierno Vasco.
- » **Sección de Psiquiatría infanto-juvenil** en el Servicio de Psiquiatría del H Universitario Basurto, Sistema Vasco de Salud-Osakidetza, Gobierno Vasco.
- » **Coordinación de la Atención Sociosanitaria de la CAE**, Departamento de Salud y Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.

Ámbito de la **cultura, ocio, tiempo libre y deporte:**

- » **Dirección de Actividad Física y Deporte**, Departamento de Cultura y Política Lingüística, Gobierno Vasco.
- » **Viceconsejería de Cultura**, Departamento de Cultura y Política Lingüística, Gobierno Vasco.
- » **Dirección de Juventud** del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.

Ámbito de la **seguridad**:

- » **Ertzaintza**, Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco
- » **Policía Municipal** de los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia.

Ámbito de la **justicia**:

- » **Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.**
- » **Fiscalía de Menores de Euskadi.**
- » **Instituto Vasco de Medicina Legal**, Viceconsejería de Justicia, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » **Equipo Psico-Social Judicial**, Viceconsejería de Justicia, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » **Servicio de Atención a la Víctima**, Viceconsejería de Justicia, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.

Ámbito **otros**:

- » **Dirección de Familias e Infancia**, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » Oficina de Infancia y Adolescencia-**Ararteko**.
- » **Emakunde**-Instituto Vasco de la Mujer.
- » **Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.**
- » **Dirección de Migración y Asilo**, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » **Berdindu** Servicio de información y atención a personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI), Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, Gobierno Vasco.
- » **Instituto Vasco de Administración Pública.**
- » **Delegación del Gobierno en el País Vasco.**

ENTIDADES PRIVADAS:

- » Asociación **AFRO** de residentes afroamericanos.
- » **Astialdi** Sarea.
- » **AVAIM**- Asociación Vasca para la infancia maltratada.
- » Asociación **Berriztu**.
- » Asociación **Bizgarri**.
- » **Cáritas** Bizkaia.
- » **Cruz Roja**.
- » Colegio de **Educadoras y Educadores** Sociales del País Vasco.
- » **Errespetuz**- Asociación para la defensa y la integración de las personas transexuales.
- » Asociación **Garaitza**.
- » **Gehitu**-Asociación de Gais, Lesbianas, Trans, Bisexuales e Intersexuales del País Vasco.
- » Instituto para la Inclusión Social-**IRSE** Araba.
- » Asociación de **Mujeres Gitanas** de Euskadi.
- » **Nevipen** Ijito Elkarte.
- » Fundación **Ortzadar**.
- » Colegio Oficial de **Psicología** Bizkaia.
- » **Save The Children** Euskadi.

- » **Suspergintza** Elkartea.
- » Colegio Oficial de **Trabajo Social** Gipuzkoa.
- » **UNICEF**-Comité del País Vasco.

PERSONAS EXPERTAS:

- » Iñaki Alonso Romero.
- » Ignacia Arruabarrena.
- » Pepa Horno.
- » Raul Lizana Zamudio.
- » Felix Lopez Sanchez.
- » Jesús Otaño.

ANEXO II: MARCO NORMATIVO

ÁMBITO INTERNACIONAL:

- Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, 1924.
- Declaración de los Derechos del Niño, 1959.
- Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña, 1989.
- Comité de los Derechos del Niño
 - Observación General nº 8, respecto al derecho de las y los menores de edad a la protección contra castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes.
 - Observación General nº13, en relación con el derecho de menores de edad a no ser objeto de ninguna forma de violencia y a la necesidad de un abordaje integral de situaciones de violencia.
 - Observación general nº 14, respecto al principio del interés superior del menor.
 - Observación general nº 18, que además se relaciona con la recomendación general nº 31 del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, respecto a las prácticas nocivas (como por ejemplo el abandono de niñas, las restricciones dietéticas extremas, el castigo corporal, el acoso sexual, la violencia, el matrimonio infantil forzado o la mutilación genital femenina) que afectan a mujeres y niñas.
- Convenio de la Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional.
- Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia de ley aplicable, reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. (2000).
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 16.2: poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. El ODS 5 específicamente la meta 5.2: eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. Y la meta 5.3: eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con Discapacidad.2008.

ÁMBITO EUROPEO:

- Convenio de La Haya relativo a la competencia de las autoridades y la ley aplicable en materia de protección de menores, 1961.
- Convenio sobre el estatuto jurídico de los niños nacidos fuera del matrimonio, Estrasburgo, 1975.
- Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles del raptó internacional de niños, 1980.
- Carta Europea de los Derechos del Niño, 1992.
- Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, 1993.
- Convenio Europeo sobre el ejercicio de los derechos de los niños, 1996.
- Recomendación 1286 del Consejo de Europa sobre una estrategia europea para los niños, 1996.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2001.
- Una Agenda de la UE en pro de los derechos del niño, 2001.
- Convenio del Consejo de Europa sobre las relaciones personales del menor, 2003.
- Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia, 2006.
- Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, 2007.
- Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño, 2011.
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.
- Tratado de la Unión Europea, 2012.
- Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas, Comisión Europea, 2013.
- Directrices de Protección de los Derechos del Menor, 2017.
- Estrategia del Consejo de Europa *para los Derechos de la Infancia 2016-2021*
- Estrategia europea de los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030.

ÁMBITO ESTATAL:

- Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia.

ÁMBITO DE LA CAE:

- Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.
- Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias.
- IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAE 2018-2022.
- Pacto Vasco por las Familias y la Infancia 2018.
- V Plan de Justicia Juvenil 2020-2024.
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.
- II Acuerdo interinstitucional de febrero del 2009, para la mejora de la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual.
- Prioridades estratégicas de atención sociosanitaria de Euskadi 2017-2020.
- Estrategia de prevención del suicidio en Euskadi.
- VII Plan de Adicciones de Euskadi 2017-2021.
- VII Plan para la Igualdad de mujeres y Hombres en la CAE
- Estrategia de prevención de la obesidad infantil en Euskadi.
- Guía de actuación en los Centros Educativos ante el acoso escolar.
- II Plan de coeducación para el sistema educativo vasco, en el camino hacia la igualdad y el buen trato (2019-2023).

ANEXO III: GLOSARIO DE CONCEPTOS DE INTERÉS

En este apartado se presentan algunos conceptos que se consideran claves en relación con la violencia hacia NNA y que son utilizados de manera recurrente a lo largo de esta Estrategia. Con ello, se busca favorecer el manejo de un lenguaje común, así como la comprensión de aquellos términos más utilizados.

PROMOCIÓN:

La promoción del reconocimiento de NNA como sujetos activos de la sociedad con derechos específicos y el ejercicio efectivo de los mismos es clave para prevenir la violencia. Promoción hace referencia a mantenimiento, mejora o transformación, a generar un contexto social que ofrezca condiciones favorables para el pleno desarrollo de todas y todos los NNA. Impulsar el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía y la igualdad es ineludible para contribuir a la prevención de situaciones que puedan ser vulneradoras, discriminatorias o violentas.

PREVENCIÓN:

Uno de los mensajes centrales del Informe Mundial sobre violencia hacia NNA es que ninguna forma de violencia es justificable y toda la violencia es prevenible. Prevenir supone prever, anticiparse, evitar o impedir que algo suceda. La literatura especializada en la materia identifica tres niveles de prevención¹⁰⁸: primario, secundario y terciario. Esta estrategia pone el énfasis y plantea en su primer eje líneas de actuación para la prevención de nivel primario.

Este nivel de prevención es el que despliega estrategias de carácter general y dirigidas a toda la población, orientadas a reducir la incidencia y prevalencia de la violencia. El principal objetivo de este nivel es impulsar cambios socio culturales y en actitudes de la población que puedan modificar los factores de riesgo que están sustentando la violencia hacia NNA. Factores de riesgo como pueden ser la aceptación de la violencia para la resolución de conflictos interpersonales, las pautas de crianza autoritarias y naturalizadas o la aceptación del castigo físico como forma de disciplina, entre otras.

108 MORALES GONZÁLEZ, Jose Manuel, COSTA CABANILLAS, Miguel. *La prevención de la violencia en la infancia y la adolescencia. Una aproximación conceptual integral*. Intervención Psicosocial, 2001, Vol. 10, nº 2. Págs. 1221-239 Colegio Oficial de Psicología de Madrid <https://journals.copmadrid.org/pi/archivos/76940.pdf>

El marco competencial vasco brinda una estructura de prevención a diferentes niveles para impulsar estrategias de distinto alcance territorial que se potencien entre sí y aseguren una mejor llegada al conjunto de la población.

DETECCIÓN PRECOZ:

La detección precoz es clave para garantizar una inmediata intervención que evite secuelas y daños mayores. En toda situación de violencia existen una serie de signos, señales, indicios, indicadores, actitudes o comportamientos que pueden pasar desapercibidos si no se tiene la formación adecuada para identificarlos y que pueden orientar sobre una posible situación de violencia. La detección puede ser resultado de la observación directa de profesionales, por la información que ofrecen terceras personas o porque la propia o el propio NNA lo verbaliza. Es de suma importancia conocer los factores de riesgo, los factores protectores, así como *indicadores de sospecha* que facilitan la detección precoz desde diferentes ámbitos y niveles, aunque estos no sean especializados en la materia.

La concienciación, sensibilización y formación en violencia son elementos necesarios para desplegar estrategias eficaces de detección precoz de las situaciones de violencia. Así mismo, la detección precoz de la violencia debe ser completada con pautas de actuación y coordinación interinstitucional que brinden itinerarios de notificación y derivación claros para asegurar el acceso a una valoración especializada, inmediata y ágil que garantice una posterior atención y protección.

BUEN TRATO:

Desde la aprobación de la LOPIVI, disponemos de una delimitación de carácter legal sobre el significado de este concepto: “Se entiende por buen trato a los efectos de la presente ley aquel que, respetando los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, promueve activamente los principios de respeto mutuo, dignidad del ser humano, convivencia democrática, solución pacífica de conflictos, derecho a igual protección de la ley, igualdad de oportunidades y prohibición de discriminación de los niños, niñas y adolescentes”.

Es una herramienta que contribuye notoriamente a la prevención y promoción de cambios socio culturales. Promover el buen trato supone conjugar un marco legal de protección a la infancia, con un entramado institucional capaz de materializar los mandatos normativos y que debe aspirar a ir más allá, implicando a toda la sociedad en la responsabilidad de cuidar a la infancia y adolescencia.

En relación con la violencia hacia la infancia y adolescencia se han identificado dos perspectivas complementarias, aunque con frecuencia puedan ser percibidas como opuestas¹⁰⁹: modelo de deficiencia y modelo de bienestar. El primero, se centra en el maltratador y el daño producido, facilita la toma de decisiones legales, es el que ha predominado en el sistema judicial. El segundo, se centra en el bienestar de la NNA, no se ciñe a situaciones de maltrato extremas, reconoce la posibilidad de violencia institucional y social y adopta una perspectiva preventiva. En este modelo se enmarca el buen trato.

¹⁰⁹ LOPEZ SÁNCHEZ, Félix. *Necesidades en la infancia y en la Adolescencia: respuesta familiar, escolar y social*. Madrid: Pirámide, 2008.

PARENTALIDAD POSITIVA:

Desde el ámbito de la Unión Europea se ha propuesto una definición de referencia sobre parentalidad positiva a través de la Recomendación Rec (2006)19¹¹⁰ en la que se recoge “comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del NNA, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño”. Según la recomendación, el objetivo de la tarea de ser padre o madre¹¹¹ es el de promover relaciones positivas con las hijas e hijos, fundadas en el ejercicio de la responsabilidad parental, para garantizar los derechos de la persona menor de edad en el seno de la familia y optimizar el desarrollo potencial del NNA y su bienestar.

Los principios que orientan la parentalidad positiva son¹¹²:

- **Vínculos afectivos cálidos** para sentirse aceptados y aceptadas, queridos y queridas, modificando formas de manifestación del afecto con la edad.
- **Entorno estructurado** que ofrezca rutinas y hábitos, modelos, guía y supervisión para aprender normas y valores.
- **Estimulación y apoyo** al aprendizaje cotidiano y escolar para el fomento de motivación y capacidades.
- **Reconocimiento** del valor de las hijas e hijos, supone considerarles personas, mostrar interés por su mundo, validar experiencias, implicarse en sus preocupaciones, responder a sus necesidades.
- **Capacitación** de los hijos e hijas, potenciando su percepción de que son agentes activos, competentes y capaces de cambiar las cosas e influir sobre los demás.
- **Educación sin violencia** excluyendo toda forma de castigo físico o psicológico.

En esta línea, el concepto ha sido recogido y definido recientemente en la citada LOPIVI: “se entiende por parentalidad positiva el comportamiento de los progenitores, o de quienes ejerzan funciones de tutela, guarda o acogimiento, fundamentado en el interés superior del niño, niña o adolescente y orientado a que la persona menor de edad crezca en un entorno afectivo y sin violencia que incluya el derecho a expresar su opinión, a participar y ser tomado en cuenta en todos los asuntos que le afecten, la educación en derechos y obligaciones, favorezca el desarrollo de sus capacidades, ofrezca reconocimiento y orientación, y permita su pleno desarrollo en todos los órdenes”¹¹³.

110 Recomendación Rec (2006) 19 del Comité de ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre Políticas de Apoyo al Ejercicio Positivo de la Parentalidad. <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/parentalidadPos2012/docs/informeRecomendacion.pdf>

111 El término “padres” o “madres” no sólo se refiere a los biológicos, sino a todas las personas que participan en el cuidado y la educación de las niñas niños y adolescentes.

112 VARIOS AUTORES. *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias*. Madrid: FEMP y Ministerio de Sanidad y Políticas Sociales, 2010.

113 La ley añade que en ningún caso las actuaciones para promover la parentalidad positiva deberán ser utilizadas para la intervención en caso de conflicto entre progenitores, para la imposición de custodia compartida no acordada o en relación con situaciones sin aval científico, como el inexistente síndrome de alienación parental.

ENFOQUE COMUNITARIO:

Los componentes o elementos característicos del modelo de atención con enfoque comunitario son la referencia recogida en el “Documento Estrategia FSE+ 2021-2027” para la atención y gestión de servicios a personas de responsabilidad pública.

El enfoque comunitario es crucial cuando se otorga prioridad al mantenimiento de las personas en su entorno de vida habitual. La proximidad de los servicios a la ciudadanía, integralidad, interinstitucionalidad, igualdad de oportunidades, equidad en el acceso, normalización o atención personalizada y continua son algunos de los principios que se articulan de manera óptima en la aplicación de este modelo.

El enfoque comunitario trasciende la tarea meramente asistencial y de derivación, estableciendo marcos de trabajo centrados en las personas, a nivel comunitario, a nivel de grupos, familias o individuos, que buscan la mayor autonomía posible de las personas, la superación de sus dificultades, su bienestar y también la transformación de las causas que condicionan las desigualdades en cada contexto particular.

En la CAE, el enfoque comunitario se recoge en normas o planes de algunos ámbitos involucrados en el desarrollo de NNA. Desde el ámbito de la salud, el Plan de Salud 2013-2020 ha incluido entre sus acciones: “Desarrollar y potenciar la acción comunitaria en salud mediante intervenciones de salud poblacional con la participación y protagonismo de todos los agentes”. En el ámbito de los servicios sociales, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales caracteriza de manera pormenorizada el enfoque comunitario como su modelo de atención.

Dicha ley considera este enfoque como referencia para el diseño e implementación de los servicios, y en este sentido aboga por favorecer la adaptación de los recursos a las características particulares de cada comunidad local, contando con la participación de las personas y entidades del lugar, posibilitar preferentemente la atención en el entorno habitual de las personas, ofrecer planes de atención integrales, personalizados y con profesionales de referencia que aseguren continuidad, coherencia y coordinación de todos los agentes involucrados. Además, en el marco del enfoque comunitario se subraya la importancia de trabajar con enfoque preventivo, actuando antes de que afloren las situaciones o evitando una vez detectadas que vuelvan a ocurrir.

ENTORNOS SEGUROS Y PROTECTORES:

Un entorno seguro y protector¹¹⁴ es ante todo y sobre todo un espacio libre de toda forma de violencia. Es un entorno que se rige por el respeto a los derechos humanos, en el que NNA son sujetos activos y protagonistas, es un espacio donde existe un trato afectivo y se brinda calidez emocional. Dicho entorno debe ser adecuado para el desarrollo pleno de todas las y los NNA, para el buen trato y con equidad de género, para facilitar su autonomía y participación. En un espacio que funciona sobre estos pilares no hay posibilidad ni oportunidad para las agresiones.

114 HORNO, Pepa. *La promoción de entornos seguros y protectores en Aldeas Infantiles América Latina y Caribe*. Aldeas Infantiles, 2018.

Una competencia profesional importante para la construcción de entornos seguros, y con frecuencia invisibilizada o que se atribuye de forma equivocada a rasgos de personalidad, es la *afectividad consciente*. Esta se define como la capacidad que una persona tiene de forma consciente, voluntaria y sistemática de generar un entorno protector, cálido emocionalmente y dentro de él establecer relaciones afectivas positivas. En el caso de las y los profesionales que trabajan con personas, y especialmente con personas que están sufriendo, ser afectivo no es una opción, es una obligación. La afectividad consciente es una competencia profesional que debe ser promovida, evaluada y sistematizada en los entornos. Esta competencia se adquiere si se promueve a través de procesos de capacitación y desarrollo que permitan generar las condiciones personales y organizacionales necesarias para ello.¹¹⁵

Generar estos entornos seguros y protectores es responsabilidad última de las personas adultas, quienes deben ejercer una mirada consciente, ya sean instituciones o entidades privadas y a cuyo cuidado están las y los NNA durante su estancia en dicho espacio. Cabe señalar que en el caso de NNA que estén sufriendo o hayan sufrido violencia es condición imprescindible para su recuperación brindarles entornos seguros y protectores.

EDUCACIÓN AFECTIVO-SEXUAL:

La educación afectivo-sexual es una herramienta fundamental para la prevención de la violencia y la discriminación por motivos de género. Tanto organismos internacionales como organizaciones especializadas abogan por que la educación afectivo-sexual se incorpore de forma sistemática en las aulas. Según la OMS¹¹⁶ los derechos sexuales constituyen la aplicación de los derechos humanos existentes a la sexualidad y a la salud sexual. Estos abarcan derechos humanos como el derecho a la información o el derecho a la educación. En este sentido desde el organismo internacional se afirma que, “en el sector de la educación, se puede ofrecer orientación y contenidos normalizados sobre educación sexual integral adaptada a cada edad dentro de los planes de estudios, desde la educación preescolar hasta los niveles universitarios, y se pueden impartir tanto en la escuela como fuera de ella”.

La incorporación de la educación afectivo-sexual desde edades tempranas y en todas las etapas educativas contribuye a: favorecer la igualdad y el respeto a la diversidad, identificar y evitar abusos, evitar enfermedades de transmisión sexual, prevenir la violencia machista contra las mujeres, desarrollar una sexualidad saludable y facilitar el desarrollo de la autoestima y la confianza en uno mismo.

El informe de la UNESCO¹¹⁷ denominado “Orientaciones Técnicas Internacionales sobre educación en sexualidad: enfoque basado en la evidencia” se brinda la siguiente definición de educación sexual: “La educación integral en sexualidad (EIS) es un proceso que se basa en un currículo para enseñar y aprender acerca de los aspectos cognitivos, emocionales, físicos y sociales de la sexualidad. Su objetivo es preparar a los niños, niñas y jóvenes con conocimientos, habilidades, actitudes y valores que los empoderarán para: realizar

115 HORNO, Pepa. *La afectividad consciente como competencia organizacional*. Aldeas infantiles, 2018.

116 OMS. *La salud sexual y su relación con la salud reproductiva. Un enfoque operativo*. OMS, 2019. <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274656/9789243512884-spa.pdf?ua=1>

117 UNESCO. *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad: un enfoque basado en la evidencia*. UNESCO, 2018.

su salud, bienestar y dignidad; desarrollar relaciones sociales y sexuales respetuosas; considerar cómo sus elecciones afectan su propio bienestar y el de los demás; y entender cuáles son sus derechos a lo largo de la vida y asegurarse de protegerlos.

HABILIDADES PARA LA VIDA:

La OMS lanzó en 1993 la Iniciativa Internacional para la Educación en las Escuelas de Habilidades para la Vida (Life Skills Education in Schools), con el propósito de difundir la enseñanza de un grupo genérico de diez destrezas psicosociales consideradas importantes en la promoción de la competencia psicosocial, y a las que llamó “habilidades para la vida”. Esta institución definió las habilidades para la vida o competencias psicosociales como “la habilidad de una persona para enfrentarse exitosamente a las exigencias y desafíos de la vida diaria”.

Las diez habilidades para la vida cuyo manejo se considera básico son: toma de decisiones, solución de problemas, pensamiento creativo, pensamiento crítico, comunicación efectiva, relaciones interpersonales, autoconocimiento, empatía, manejo de emociones y manejo del estrés.

Según UNICEF¹¹⁸ es una herramienta para promover el buen trato y prevenir la violencia en la infancia y adolescencia ya que favorece el desarrollo de conductas como mantener una actitud positiva, realista y perseverante, comunicarse de una forma asertiva, puesta en práctica de acciones y actitudes de no discriminación, el trato amable en las relaciones personales, la capacidad de sentir comprensión y cercanía por los semejantes, la no imposición de las ideas propias a los demás o la construcción de caminos para un proyecto de vida, etc.

EDUCACIÓN EMOCIONAL:

La educación emocional es uno de los componentes clave para desarrollar las habilidades para la vida. La educación emocional consiste en un proceso educativo, continuo y permanente, orientado a potenciar el desarrollo de conocimientos y habilidades sobre las emociones al mismo tiempo que se impulsa el desarrollo cognitivo, ya que ambos elementos son complementarios y necesarios para el desarrollo de la personalidad integral, el aumento del bienestar tanto a nivel de salud como de convivencia y para afrontar los retos de la vida cotidiana.

Se entiende que NNA además de los conocimientos académicos necesitan que se les proporcionen recursos y estrategias para afrontar en base a los principios de prevención y desarrollo humano las experiencias que suceden en la convivencia y la vida en general. Implica potenciar de forma sistemática mediante procesos educativos teóricos y prácticos la competencia emocional: actitudes positivas ante la vida, habilidades sociales, empatía de esta manera contribuyendo al aumento del bienestar personal y social.

118 UNICEF. *Habilidades para la vida: herramientas para el buen trato y la prevención de la violencia*. Unicef, 2017.

SECRETO PROFESIONAL, CONFIDENCIALIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS:

La CDN en su artículo 8 establece la obligación de los Estados de proteger debidamente la intimidad e identidad de las y los NNA y adoptar medidas para evitar la divulgación de información que pueda conducir a la identificación de quienes sean víctimas de violencia.

Cuando hablamos de secreto profesional hacemos referencia a la obligación legal que tienen ciertas profesiones de mantener en secreto la información que han recibido de las personas usuarias y que se mantiene incluso en un juicio.

Sin embargo, la confidencialidad es lo que se hace o dice en confianza, esto es, en el marco de un contexto de seguridad recíproca entre dos o más personas y guarda relación con un principio ético.

Preservar la identidad de las personas implicadas ante un posible caso de violencia es imprescindible para garantizar sus derechos. Todas las actuaciones deberán ser registradas y de acceso exclusivo para las personas con competencia directa en las mismas.

Por último, cuando se habla de protección de datos, se hace referencia al derecho de las personas usuarias a que los datos de carácter personal que obren en su expediente o en cualquier documento que les concierna sean tratados con pleno respeto de lo previsto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y al Reglamento General de Protección de Datos 2016/679 incluyendo la debida reserva por parte de las y los profesionales con respecto a la información de la que hayan tenido conocimiento sobre las personas usuarias de los servicios sociales.

ANEXO IV: TABLAS DE DATOS

PESO DE NNAMNA Y ACOGIMIENTOS FAMILIARES SOBRE EL TOTAL DE GUARDAS Y TUTELAS A FIN DE AÑO. Absolutos y %. Bizkaia y Araba. 2016-2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
DFB: Nº de tutelas y guardas a fin de año.	2.003	2.570	2.618	2.398	2.265
% de NNAMNA a fin de año	7,7	16,5	22,9	20,5	14,6
% acogimiento familiar a fin de año	15,7	12,3	17,0	13,6	19,1
DFA: Nº de tutelas y guardas a fin de año.	233	609	449	582	548
% de NNAMNA a fin de año	27,9	10,8	20,7	5,8	8,0
% acogimiento familiar a fin de año	51,1	18,4	23,4	16,3	18,2
DFG: Nº de tutelas y guardas a fin de año.	667	696	779	765	711
% de NNAMNA a fin de año	9,3	9,2	14,1	14,5	9,4
% acogimiento familiar a fin de año	52,2	50,3	45,8	45,2	46,3

Fuente: Memorias de los Departamentos de Servicios Sociales y Acción Social de las diputaciones forales.

NÚMERO DE NNAMNA EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL A LO LARGO DEL AÑO. Absolutos. Bizkaia, Araba y Gipuzkoa. 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Bizkaia	474	1.120	1.586	1.222	725
Araba	133	150	90	143	106
Gipuzkoa	371	561	728	487	185

Fuente: Memorias de los Departamentos de Servicios Sociales y Acción Social de las diputaciones forales.

PERSONAS MENORES DE EDAD VICTIMAS DE VIOLENCIA SEGÚN SEXO Y EDAD. Absolutos y %. CAE. 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1.102	1.246	1.501	1.427	1.459
%Niñas	53,4	54,2	55,6	54,9	54,0
%Niños	46,6	45,8	44,4	45,1	46,0
%Menores de 10 años	20,8	17,4	27,6	23,8	26,9
%De 10 a 13 años	23,5	24,0	24,3	27,0	25,3
%De 14 a 17 años	55,7	58,6	48,2	49,2	47,8

Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

PERSONAS MENORES DE EDAD VICTIMAS DE VIOLENCIA SEGÚN TIPO DE VIOLENCIA. Absolutos y %. CAE. 2016-2020

	2016		2018		2020		Evolución 2016 - 2020	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	1.102	100,0	1.501	100,0	1.459	100,0	+357	+32,4%
Violencia ejercida por pareja / expareja	60	5,4	68	4,5	75	5,1	+15	+25,0%
Violencia intrafamiliar (excepto la ejercida por pareja / expareja)	393	35,7	654	43,6	664	45,5	+271	+69,0%
Libertad sexual	128	11,6	224	14,9	159	10,9	+31	+24,2%
Otros delitos fuera del ámbito familiar	521	47,3	555	37,0	561	38,5	+40	+7,7%

Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 10 A 17 AÑOS SOBRE SU SEGURIDAD EN DIVERSOS ESPACIOS SEGÚN SEXO. % inseguridad siempre, casi siempre o a menudo. CAE. 2021.

INSEGURIDAD Siempre, casi siempre o a menudo	Calle	Patio	Clase	Extraescolares- deporte	Comedor escolar	Actividades grupo de amigas/os	Internet- Redes Sociales
Total	20,5%	5,6%	7,9%	6,9%	17,2%	5,6%	12,1%
Chicas	28,9%	5,7%	8,1%	8,4%	15,8%	5,8%	16,3%
Chicos	11,7%	5,3%	7,4%	4,9%	18,2%	5,0%	7,6%
No binaria	24,0%	14,8%	22,2%	23,1%	35,0%	16,7%	19,2%

Fuente: UNICEF. Consulta a niños, niñas y adolescentes sobre su percepción de seguridad/inseguridad en los contextos de relación naturales. Unicef España. Madrid. 2021.

POBLACIÓN DE 10 A 17 AÑOS QUE SABE A QUIÉN ACUDIR ANTE UNA SITUACIÓN DE VIOLENCIA EN DIVERSOS ESPACIOS. %. CAE. 2020.

Sabe a quién acudir...	Calle	Colegio	Actividades extraescolares	Internet-Redes Sociales
Sí	53,5%	74,8%	42,0%	23,2%
No	46,5%	25,2%	58,0%	76,8%

Fuente: UNICEF. Consulta a niños, niñas y adolescentes sobre su percepción de seguridad/inseguridad en los contextos de relación naturales. Unicef España. Madrid. 2021.

PERSONAS MENORES DE EDAD VICTIMAS DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR SEGÚN SEXO Y EDAD. Absolutos y %. CAE. 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Total casos violencia menores	393	442	654	657	664
%Niñas	51,7	54,1	53,8	51,4	52,6
%Niños	48,4	45,9	46,2	48,6	47,4
%Menores de 10 años	41,7	34,8	45,9	40,6	47,3
%De 10 a 13 años	23,9	28,1	24,2	28,8	24,1
%De 14 a 17 años	34,4	37,1	30	30,6	28,6

Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

DILIGENCIAS PREVIAS POR DELITOS CONTRA LAS RELACIONES FAMILIARES ABIERTAS POR LA FISCALÍA. Absolutos y %. CAE. 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1272	1212	1081	953	696
Matrimonio ilegal	2	1	1	0	1
Suposición de parto	0	2	0	0	1
Alteración de la paternidad, estado o condición del menor	2	0	3	1	0
Quebrantamiento de los deberes de custodia	58	69	66	45	21
Inducción de menores al abandono del domicilio	7	4	5	5	3
Sustracción de menores	29	62	71	59	47
Abandono de familia	217	217	144	152	95
Abandono de niños	33	39	34	47	30
Impago de pensiones	914	814	750	631	495
Utilización menores para mendicidad	0	3	1	2	1
Entrega indebida de un menor o incapaz	10	1	6	11	2

Fuente: Datos estadísticos de la Fiscalía de la CAPV.

ÍNDICE GENERAL DE MALTRATO Y CIBERBULLYING GENERAL Y SEVERO POR ETAPAS EDUCATIVAS. % y evolución porcentual. CAE. 2012-2018.

	2012	2016	2018	Evolución 2012 - 2018
Índice General de Maltrato en EP	21,7	22,7	20,2	-1,5
Ciberbullying general	11,8	13,8	10,8	-1
Ciberbullying severo	2,8	3,4	2,8	0
Índice General de Maltrato en ESO	14,9	19,2	16,2	1,3
Ciberbullying general	10,3	12,5	10,5	0,2
Ciberbullying severo	1,8	3,1	2,4	0,6

Fuente: ISEI-IVEI. Informes El maltrato entre iguales.

VÍCTIMAS DE VIOLENCIA MACHISTA CONTRA LAS MUJERES SEGÚN TIPO DE VIOLENCIA Y EDAD. Absolutos e incremento % anual. CAE. 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Evolución 2016-2019
Total Mujeres víctimas de violencia machista	3.774	4.020	4.244	4.419	4.177	+645 (+17,1%)
Total Mujeres víctimas de violencia de pareja o expareja	2.797	2.905	2.989	3.098	2.892	+301 (+10,8%)
Víctimas de violencia machista menores de 18 años	285	381	491	468	454	+183 (+64,2%)
Víctimas de violencia de pareja o expareja menores de 18 años	54	72	65	69	66	+15 (+27,8%)

Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.