

Valoraciones de impacto sobre el menor

Experiencias llevadas a cabo en Suecia en el ámbito de los análisis de impacto sobre el menor como herramienta para la aplicación de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño

SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE SUECIA

Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales de Suecia

SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE SUECIA

Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia

Teoría y práctica de las valoraciones de impacto sobre el menor

La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño no ofrece ningún método o solución ya preparado para hacer frente a los diversos problemas relacionados con las condiciones de desarrollo de niños y jóvenes. Lo que sí hace es presentar un conjunto de requisitos ineludibles que han de ser respetados por todas aquellas personas que, de una manera u otra, adoptan decisiones que afectan a niños y jóvenes o que tienen alguna responsabilidad sobre éstos. Una de estas disposiciones, por ejemplo, es que todas las decisiones que atañen a los menores deben tener como punto de partida “el interés superior del niño”. También estipula que el menor ha de tener la oportunidad de pronunciarse sobre todos los asuntos que le conciernen, y que sus opiniones han de tomarse en consideración a la hora de adoptar la decisión. En este sentido, la mencionada Convención marca el inicio de una perspectiva infantil sistemática en las actuaciones y procesos de toma de decisiones sobre actividades que implican a niños y jóvenes.

Valoraciones de impacto sobre el menor

Las valoraciones de impacto sobre el menor son una herramienta para la implantación de la CDN y de su artículo 3º, al conceder en la práctica la prioridad a los intereses del niño de una forma concreta y estructurada. Las valoraciones de impacto incluyen diversos componentes, tales como estimaciones, análisis, revisiones y evaluaciones. La valoración de impacto sobre el menor podría definirse como una estimación previa del impacto que puede tener una decisión sobre el menor o grupo de menores concernidos por ésta. Ello implica la determinación de una conexión causal con anterioridad, es decir, la planificación estructurada y la exploración de lo más conveniente para el niño o niños. Las valoraciones de impacto sobre el menor guiadas por un ajustado análisis y ponderación ofrecen una base más elaborada para el proceso de toma de decisiones, facilitando así la valoración global del impacto que tendrá dicha decisión en el menor o grupo de menores.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, con base en Ginebra, recomienda a todos los países que hayan ratificado la CDN la realización de valoraciones de impacto sobre el menor en todas las decisiones que afecten a este colectivo. Los estados, o bien el organismo en que éstos hayan delegado su mandato, han de garantizar la integración de los intereses del menor o menores en el proceso de toma de decisiones. Entre otras cosas, el Comité establece lo siguiente:

“La implementación de los principios y disposiciones de la Convención debe dar prioridad a los niños, particularmente en lo que concierne al principio del interés superior del menor. Por consiguiente, se recomienda que la formulación de opciones y propuestas estratégicas vaya acompañada de una valoración de su impacto sobre los menores, al objeto de que los responsables de adoptar la decisión estén mejor asesorados tanto en la formulación de estrategias como en lo relativo a sus consecuencias sobre los derechos del niño”.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU también ha establecido una serie de conexiones en las que recomienda particularmente la elaboración de valoraciones de impacto sobre el menor, por ejemplo, en la aprobación de:

- Cualquier tipo de política o directriz sobre diversas actividades
- Nuevas leyes o normativas
- Un presupuesto anual, a nivel nacional, regional y local
- Cambios organizativos o administrativos a todos los niveles de la sociedad

Definiciones básicas ¹

– Impacto

Las repercusiones globales, ya sean directas o indirectas, de una política, estrategia, programa, ley, proyecto o proposición sobre un menor, grupo específico de menores y niños en general.

– Valoraciones de impacto

Una combinación de procedimientos, métodos y herramientas para la determinación de los efectos potenciales de una política, estrategia, programa, ley, proyecto o proposición sobre un menor o grupo de menores, así como la distribución de dichos efectos sobre éstos.

– Estimaciones de impacto

La valoración sistemática del impacto de una política, estrategia, programa, ley, proyecto o proposición por parte de un conjunto de expertos, responsables con capacidad de decisión y representantes de aquellas personas que puedan verse afectadas por la iniciativa. Se basa en el intercambio de la información disponible acerca de los participantes implicados, incluyendo las experiencias acumuladas en ejercicios e investigaciones previos de carácter similar.

– Análisis de impacto

El análisis implica un examen en profundidad de una política, estrategia, programa, ley, proyecto o proposición, su impacto potencial sobre el niño o niños y el margen de ajuste de dicha iniciativa para lograr un impacto más positivo. Incluye el repaso de los datos disponibles, la exploración de las diversas opiniones, las experiencias y expectativas de aquellos que pudieran verse afectados y, en caso necesario, la producción y el análisis de nuevos datos. Normalmente, un análisis de impacto incluye una amplia gama de conocimientos multidisciplinarios y una combinación de distintas metodologías. Los recursos y tiempo necesarios para su realización son por necesidad superiores que en el caso de una estimación de impacto, que es más rápida.

– Revisión de impacto

En ocasiones, la política, estrategia, programa, ley, proyecto o proposición es tan amplia que resulta inviable su análisis en profundidad. En ese caso, debe considerarse la posibilidad de llevar a cabo una revisión de impacto. Éste tiene como fin la realización de una convincente estimación sintetizada de las repercusiones más significativas de la iniciativa sobre el menor o grupo de menores, sin tener necesariamente que esclarecer con toda precisión el impacto de las diversas partes de la iniciativa o paquete de iniciativas sobre aspectos específicos de las consecuencias sobre el menor o grupo de menores.

Se basa fundamentalmente en una revisión de los análisis previamente publicados de propuestas similares. Al igual que en los análisis de impacto, se recurre a paneles de expertos y otros métodos para la revisión de las valoraciones disponibles sobre la propuesta.

La diferencia entre un análisis y revisión de impacto radica en el tipo de política, estrategia, programa, ley, proyecto o proposición objeto de estudio. También se basa en el grado en que se pretende relacionar de forma directa y, posiblemente, cuantificar o en otra manera calibrar la causa y el efecto, o bien proporcionar una amplia visión de conjunto del impacto.

– Evaluación de impacto

La evaluación de impacto sobre el menor implica una apreciación de los resultados a corto plazo y de las repercusiones a largo plazo, previstas y no previstas, sobre los menores tras un período determinado de ejecución. La evaluación de impacto sobre el menor requiere conclusiones sólidas y fiables acerca de los resultados reales.

¹ “Valoraciones de impacto sobre la salud, conceptos principales y propuesta de enfoque”.

Debe desembocar en recomendaciones con vistas al futuro destinadas a limitar los efectos adversos de las medidas adoptadas.

Algunos puntos de partida importantes

Como ya se ha mencionado, actualmente no existen directrices más concretas sobre el procedimiento a seguir para la elaboración de una valoración de impacto sobre el menor, ya sea a nivel nacional, regional o local. Las valoraciones realizadas hasta ahora han adoptado un esquema sencillo de estimación de impacto. En esta sección se describe la experiencia global al respecto de la que dispone Suecia en este momento, así como la experiencia adquirida gracias a las actividades de profundización emprendidas por la Defensoría de Menores. Los argumentos presentados son de carácter general y aplicables a todo tipo de actividades, niños o grupos de niños implicados y nivel social en que se vaya a desarrollar la valoración de impacto.

La experiencia ha demostrado que, para un óptimo desarrollo y aprovechamiento de las valoraciones de impacto sobre el menor, éstas no deben llevarse a cabo de una manera arbitraria o inadecuadamente superficial. Las disposiciones de la CDN referentes a la determinación del interés superior del menor deben tomarse como punto de partida para un desarrollo y cambio más a largo plazo y perseverante dentro del organismo en cuestión. Por lo tanto, han de desarrollarse sistemas y estructuras de apoyo para este procedimiento, de forma que no se abandone dicha responsabilidad al funcionario específico a cargo. Al mismo tiempo, todos los miembros de la organización deben esforzarse por integrar una perspectiva infantil en su forma de pensar, lo que puede conllevar una amplia delegación de responsabilidades. Así pues, el organismo debe ser capaz de confiar en el sentido común de los individuos que lo componen y en su capacidad para determinar el momento y la forma de llevar a cabo una valoración de impacto sobre el menor. No obstante, hay una serie de puntos de partida importantes que deben discutirse y delimitarse en cada actividad que implique una valoración de impacto sobre el menor: a qué menor o grupo de menores concierne la iniciativa y qué tipo de iniciativas y decisiones se deben analizar de esta manera.

También está el asunto de cómo configurar la valoración de impacto sobre el menor y qué tipos de impacto sobre el menor se deben analizar.

¿A qué menores o grupo de menores afecta la iniciativa?

Una de las cuestiones centrales es si la iniciativa o decisión afecta a un menor en concreto, a los niños en general o a un colectivo de menores específico y definido. En el artículo 3º se incluye tanto el aspecto colectivo como el individual. La primera parte de este artículo hace referencia a los niños en plural, mientras que la última remite al niño en singular: “En todas las medidas concernientes a los niños... una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Los dos niveles abarcados en este artículo pueden suponer un dilema en determinadas situaciones. Después de todo, una decisión puede afectar tanto a un niño en concreto como a un colectivo de menores o a todos los niños del país. Una vez más, el interés superior del niño en particular puede chocar con los de un colectivo de menores. Ello hace preciso dilucidar qué decisiones pueden afectar a un niño en concreto, a los niños de un municipio o provincia y cuáles pueden repercutir sobre los niños en general.

En el marco de la valoración es importante también tener en consideración que los menores no son un colectivo homogéneo. Los niños tienen diferentes necesidades y circunstancias, en función de su sexo, edad, nivel socioeconómico, bagaje cultural y origen étnico y, en su caso, discapacidades. Lo que resulta más conveniente para un menor en una situación determinada puede no ser lo mejor en otra situación. Aquello que favorece a un colectivo de niños puede resultar perjudicial para otro, etc. Por lo tanto, tienen que hallarse formas de armonizar estas perspectivas diferentes a nivel de individuo y de grupo en relación a las condiciones específicas de cada caso en concreto.

¿Qué iniciativas o decisiones deben someterse a examen?

Obviamente, resulta difícil anticipar las decisiones que pueden afectar a los menores y cuáles no. Por consiguiente, es imposible especificar en términos absolutos las resoluciones que deben o no incluirse en el requerimiento de una valoración de impacto sobre el menor. Esta decisión debe ser adoptada en el seno del organismo en cuestión. El grado de impacto de una decisión específica concerniente a los niños ha de ser el principio director a la hora de establecer si ha de elaborarse una valoración de impacto y en qué medida ha de ser documentado. Por lo tanto, antes de tomar cualquier decisión, deberá plantearse dentro del organismo si la decisión va a tener una repercusión directa y palpable sobre los menores. Esta cuestión tiene que plantearse lo antes posible en el proceso

de toma de decisiones. Si la respuesta es negativa, deberá renunciarse a la valoración de impacto sobre el menor. En caso de que la respuesta sea positiva, se ha de elaborar una valoración acerca de la magnitud del impacto sobre los niños. Si se llega a la conclusión de que el impacto no sería muy amplio, los responsables de la actuación en cuestión deberán determinar la conveniencia o no de una valoración de impacto. Si, por el contrario, se considera que la decisión va a tener unas repercusiones importantes o bastante considerables, deberá llevarse a cabo una valoración de impacto sobre el menor. Siempre se ha de recabar las opiniones de los niños y jóvenes a no ser que existan razones especiales que lo desaconsejen.

¿Qué forma debe adoptar una valoración de impacto sobre el menor?

Hay varios tipos posibles de valoraciones de impacto sobre el menor. Las descripciones del apartado “Definiciones básicas” pueden resultar de ayuda, fundamentalmente en la determinación del tipo de valoración de impacto sobre el menor necesario para la cuestión correspondiente. Hay asuntos simples cuyo impacto es fácilmente predecible y sencillo de evaluar. En casos de este tipo puede resultar suficiente con una estimación de impacto sobre el menor. Existen también decisiones cuya evidente razón de ser es la promoción del interés superior del menor, como, por ejemplo, la designación de un defensor del alumno o los cambios estructurales en un edificio escolar. En estos casos puede resultar recomendable elaborar una evaluación de impacto sobre el menor para que, una vez que se hayan llevado a la práctica las decisiones, analizar si las medidas adoptadas han surtido el efecto deseado desde el punto de vista de los menores. La labor resulta mucho más complicada cuando, por ejemplo, ha de analizarse el impacto del cierre de un centro escolar, el recorte de presupuestos, las reestructuraciones organizativas, etc. Antes de adoptar una decisión de este tipo, probablemente habrá una mayor necesidad de recoger una base sólida de información para poder analizar las consecuencias respecto a la CDN y llevar a cabo un minucioso examen del interés superior del niño mediante un análisis del impacto sobre el menor. Finalmente se ha de mencionar que existen cuestiones y decisiones que, a la luz de una valoración más detenida, pueden afectar a colectivos tan amplios de niños o a relaciones tan complejas entre diferentes sectores de la sociedad que haga necesaria la elaboración de una revisión de impacto sobre el menor.

Queda claro que la importancia y responsabilidades de la actividad determinarán el tipo necesario de valoración de impacto sobre el menor a realizar. Hay un amplio abanico de decisiones de este tipo que afectan a niños y jóvenes, pero aplicadas dentro de actividades muy diferentes. Es imposible encontrar un modelo que se adecue a todo tipo de actividad. Teniendo esto en consideración, no es viable ni tampoco necesario regular en detalle la estructura que ha de adoptar una valoración de impacto sobre el menor. Cada tipo de valoración de impacto debe adaptarse a la situación en concreto. Siempre que el personal responsable de la actividad esté familiarizado con los principios básicos y el contenido subyacente de la CDN, deberá dejarse que determinen ellos mismo la metodología y estructuración de la valoración de impacto sobre el menor.

¿Qué consecuencias deben analizarse?

Nunca es sencillo elaborar una valoración de impacto sobre el menor. Ha de delimitarse si la decisión tiene un impacto directo o indirecto sobre los niños, aquí y ahora o en el futuro, así como las consecuencias que precisan de análisis a la hora de considerar el interés superior de los pequeños. Una vez más hay que constatar que no existen respuestas prefabricadas. Es imposible anticipar todas las consecuencias potenciales de una toma de decisiones operacional. La consecuencia o efecto de una decisión consiste normalmente en una cadena de eventos, en el que cada uno de los efectos origina a su vez uno nuevo, y así casi ad infinitum. La sucesión de consecuencias debe limitarse a aquellas que resultan más importantes para los menores. A fin de obtener una imagen realista de la manera en que una decisión puede repercutir, por ejemplo, sobre los niños, es preciso concentrarse en los efectos concebibles que no estén demasiado apartados de la cadena.

Esta tarea debe articularse según dicte el sentido común. Es fundamental que la operación no desemboque en un intento de clarificar todas y cada una de las repercusiones concebibles que puedan afectar a los niños. Tal empeño de integridad es susceptible de convertir la tarea en algo a todas luces complicado e, incluso, inútil.

Otra dificultad con la que uno se puede topar en la realización de un análisis de impacto surge cuando se tiene que determinar si las consecuencias identificadas pueden producirse o no como resultado de la decisión adoptada. Tal vez sea difícil distinguir el vínculo entre los diversos factores condicionantes. Si la relación causa-efecto es difícil de dirimir con un grado razonable de fiabilidad después del evento, obviamente resultará tanto más difícil hacerlo

con anterioridad. En la fijación de los objetivos deben tenerse en cuenta estos problemas y, por consiguiente, la limitada fiabilidad y carencias del análisis de impacto. Las expectativas deben ajustarse a los límites posibles.

El interés superior del niño – sólo un marco de referencia

“El interés superior del niño” es una ambigua expresión susceptible de diversas interpretaciones. El hecho de que el interés superior del menor no haya sido definido con más detalle implica el riesgo de que cada responsable aplique su propia interpretación, aventurando el derecho del niño a ser tratado equitativamente ante la ley. Por otro lado, una interpretación flexible hace posible un mayor margen de acción para el menor como individuo y sus propias opiniones. *En consecuencia, el concepto de interés superior del niño sólo puede constituir el marco de referencia de una valoración de impacto.* Dicho marco de referencia debe ser rellenado con la propuesta o asunto específico y con las condiciones particulares de este niño o colectivo de niños, ha de moldearse conforme a la naturaleza de la actividad en cuestión y afianzarse en los procesos operativos y de toma de decisiones. Así pues, una valoración de impacto de un asunto que implique el interés superior de un menor o grupo de menores debe preceder a toda decisión y, en la medida de lo posible, tener una base científica y un seguimiento y evaluación sistemáticos. Además, ha de proporcionarse a los niños y jóvenes la oportunidad de expresar sus propias opiniones.

En otoño de 2000, la Defensoría de Menores desarrolló un modelo de análisis de impacto sobre el menor como instrumento de apoyo operativo y de toma de decisiones basado en la CDN. Actualmente, se está sometiendo a prueba este modelo con dos “grupos de referencia” –uno para el ámbito municipal y provincial y otro a nivel de administración del estado– en asociación con la Defensoría de Menores. Este modelo puede considerarse como una especie de “mapa mental” y emplearse para la determinación del interés superior de un menor, un grupo de menores o los niños en general en relación a una medida o asunto específico. El modelo es aplicable a diferentes tipos de actividades y en todos los niveles sociales. Su función es ofrecer unos cimientos sobre los que asentar el análisis de impacto, que pueda ser adaptado posteriormente al papel y responsabilidades de la actuación en cuestión y al asunto objeto de estudio.

A partir de la primavera de 2001, el modelo estará disponible en la página web de la Defensoría de Menores: www.bo.se.

Esta página web incluye también una versión más detallada de la publicación “Valoraciones de impacto sobre el menor – experiencias en Suecia”.

Un modelo para el análisis de impacto sobre el menor

1. Guía

A través de los artículos básicos de la CDN (nº 2, 3, 5, 12 y demás artículos relevantes para los análisis de impacto sobre el menor)

2. Condiciones previas

A través de legislación, estudios preliminares, reglamentos, directrices y políticas referentes al asunto en cuestión

3. Base científica

Conocimientos adquiridos a través de investigaciones, participación de expertos, estudios y encuestas de menores referentes al asunto en cuestión

4. Proceso operativo

(a través del carácter y mandato de la actividad)

Prospección

Descripción

Análisis

Cuestiones relacionadas con la propuesta en cuestión

¿Qué impacto tendrá la propuesta sobre el niño o niños?

¿Cómo se vincula la propuesta con las disposiciones incluidas en la CDN?

¿Qué problemas específicos o conflictos de intereses puede conllevar la propuesta?

¿Cómo afecta y se ve afectada la propuesta en relación a otros factores?

¿En qué medida recoge la propuesta los puntos de vista del niño o niños y cómo se han obtenido dichas opiniones?

¿Qué medidas compensatorias pueden requerirse?

¿Cuáles son los costes y beneficios asociados a la propuesta desde el punto de vista de la sociedad, los particulares y los colectivos específicos?

¿Existen otros elementos importantes para el asunto en cuestión?

UN MARCO TIENE CUATRO LADOS

El examen del interés superior del menor –independientemente del ámbito de la propuesta o asunto planteado– debe basarse siempre en lo especificado a los lados del marco, a saber, las disposiciones vigentes de la CDN y el conocimiento derivado de la ciencia y la experiencia contrastada.

Finalmente, las actividades y mandato del organismo correspondiente constituyen el molde de ajuste de la valoración de impacto sobre el menor y el proceso operativo.

1. La CDN como guía

Aunque los diversos artículos de la CDN no describen en sí mismos el interés superior del niño, en su conjunto constituyen una guía de carácter general. El artículo 3º, acerca del principio del interés superior del menor, debe ser naturalmente considerado como una regla ética y moral básica en la realización de los diferentes derechos que engloba la CDN. Otra importante directriz es el artículo 12º, que aborda el respeto por las opiniones del menor, lo cual lo vincula estrechamente con el artículo 3º, donde se establece que el interés superior del niño debe ser la consideración primordial. Para poder determinar cuál es el interés superior del menor, se debe conceder a éste la oportunidad de expresar su parecer. Si se desea satisfacer el interés superior del niño, se ha de otorgar importancia a las opiniones del pequeño. Hasta que no se haya dado al menor la ocasión de manifestar sus opiniones y éstas hayan sido tenidas en cuenta en las decisiones adoptadas, no se podrá delimitar y enfocar el interés superior del menor.

Los otros principios básicos de la CDN, relativos a la prohibición de la discriminación, al derecho a la vida y al desarrollo (artículos 2º y 6º), son también de una importancia suprema a la hora de valorar el interés superior del niño. Por otra parte, los demás artículos de la CDN defienden un conjunto de derechos de carácter universal relativos a las necesidades e intereses de los niños. En este sentido, también se ofrece una definición general de lo que debería considerarse el interés superior del niño en diferentes ámbitos, como, por ejemplo, la asistencia sanitaria, la educación, el tiempo libre y los niños especialmente desprotegidos. Otras convenciones en materia de derechos humanos pueden igualmente servir de orientación para el asunto bajo consideración.

2. Las condiciones previas se recogen en la legislación, estudios preliminares, reglamentos, directrices y estrategias

Las valoraciones de impacto sobre el menor exigen un enfoque profesional en los procesos de toma de decisiones que afecten a niños y jóvenes. El profesionalismo en este ámbito presupone un conocimiento básico de la manera en que están formulados los intereses o derechos del niño en la legislación nacional vigente, estudios preliminares, directrices, reglamentos y políticas en relación con el asunto bajo consideración. Obviamente, la legislación nacional define normalmente las condiciones previas para la determinación del interés superior del menor. Aquí podrían incluirse las leyes en materia de educación, servicios asistenciales y acceso, delincuencia y penalización, atención y servicios médicos, participación y poder de influencia, etc.

3. La base científica viene determinada por la investigación, las encuestas y los estudios

Se debe disponer asimismo de un conocimiento general acerca de las necesidades, desarrollo e intereses de los niños dentro del campo específico en el que se va a llevar a cabo la valoración de impacto sobre el menor.

Actualmente, se exige cada vez un mayor énfasis en el análisis de los riesgos asociados al entorno y al aspecto de la salud, sometiéndose a una mayor presión a actuaciones de diversa índole para la demostración de los beneficios derivados las medidas aplicadas a niños y jóvenes en centros escolares, servicios médicos y sociales y otras áreas relacionadas. Por consiguiente, las investigaciones, encuestas, estudios han de concentrarse en el campo en cuestión. Una de las complicaciones constantes radica en la dificultad de predecir el desarrollo del niño, por su carácter eminentemente variable. No todas las condiciones previas son conocidas ni definibles, pudiendo además añadirse nuevas circunstancias y factores a lo largo de ese desarrollo.

4. El proceso operativo se basa en el mandato para esa actuación

Dado que las valoraciones de impacto sobre el menor se centran básicamente en el planteamiento de cuestiones fundamentales, resulta difícil establecer un conjunto normalizado de planteamientos. Como ya se ha mencionado, es de esperar que el diseño de la valoración de impacto sobre el menor tenga que adaptarse a la situación concreta y al rol y mandato para esa actividad. No obstante, por lo general, la valoración de impacto ha de ajustarse a un procedimiento y a unas rutinas de documentación definidas para cada actuación. La valoración de impacto debe ser breve, puede perfectamente ilustrarse con figuras y tablas, ha de incluir resúmenes claros y estar editada de forma que se resalten los puntos esenciales. El objetivo es que resulte fácilmente comprensible para las personas a las que concierne la decisión. El proceso operativo de una valoración de impacto sobre el menor tiene que contener las siguientes etapas:

- Prospección
- Descripción
- Análisis
- Ensayo
- Evaluación

UN MARCO TIENE TAMBIÉN CONTENIDO

La sección siguiente enlaza las diferentes etapas del proceso operativo con los asuntos especificados en el contenido del marco. Estos conceptos pueden emplearse como puntos de partida, independientemente de que el asunto en cuestión haga referencia a un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, y de la actuación dentro de la que se gestiona el asunto. Sin embargo, esta sección no ofrece ninguna indicación exhaustiva de las cuestiones que deben incluirse en una valoración de impacto sobre el menor o de la manera detallada en que debe diseñarse un proceso operativo. Como ya se ha señalado anteriormente, tanto el contenido como la forma deben adaptarse a la situación concreta.

Prospección:

La primera etapa del proceso operativo tiene que incorporar una encuesta y un plan donde se especifiquen la forma y el lugar en que se va a recabar la información y el conocimiento necesarios. También ha de determinarse si hay disponible información básica suficiente o si se deben obtener más estadísticas o datos de prospección o

investigación antes de poder adoptar una decisión. Entre la información necesaria, por ejemplo, se incluye la identificación de los colectivos de niños implicados en el asunto y sobre los que puede repercutir la actuación, así como aquellos que pueden excluirse.

Debe prestarse especial atención a las condiciones de vida de los menores con necesidades especiales, tales como niños residentes en zonas urbanas, niños pertenecientes a grupos minoritarios, pequeños con discapacidades, niños de familias desfavorecidas en el plano socioeconómico y menores especialmente vulnerables, con enfermedades mentales o físicas, problemas escolares (acoso, dificultades de lectura y escritura, etc.) o problemas neuropsiquiátricos. Otro conocimiento imprescindible que ha de obtenerse son las opiniones personales del niño o grupo de niños acerca del asunto en cuestión.

Descripción:

La siguiente etapa del proceso operativo incluye la preparación de una descripción basada en el material acumulado. Es importante que el tema a consideración –la propuesta, presupuesto o decisión estratégica– sea examinado dentro de su contexto. Ha de detallarse la normativa aplicable en el ámbito correspondiente, así como la relación de la iniciativa en curso con los artículos de la CDN. Igualmente debe presentarse con claridad el niño o colectivo de niños afectados por el asunto específico. En la descripción se ha de mostrar los niños o grupos de niños básicamente implicados, ya sea de forma directa o indirecta, la forma en que les concierne y cómo han sido identificados. A veces puede resultar conveniente ilustrar este punto en razón del sexo, edad, etapa de desarrollo y circunstancias personales del niño o niños, así como dentro de su familia, entorno y red de relaciones donde, por ejemplo, puede incluirse el jardín de infancia, el centro escolar, el tiempo libre y los compañeros. Aparte de ello, se debe describir los puntos de vista de los niños implicados, junto con una explicación de la metodología empleada para entrevistarlos. Ha de incorporarse asimismo una descripción de las partidas incluidas en el desembolso económico asociado a esta medida y de la persona o colectivos a los que se ha destinado, así como la documentación en que se ha basado el presupuesto.

Análisis:

La tercera etapa del proceso operativo ha de consistir en un análisis de problemas donde se examine en más profundidad los motivos de la propuesta y sus consecuencias. Naturalmente, uno de los requisitos imprescindibles para cualquier propuesta es que las consecuencias positivas tengan mayor peso que las negativas. ¿Qué factores, problemas o necesidades han motivado la propuesta? ¿Cuál es su finalidad y propósito? ¿Han cambiado las premisas de la propuesta a resultas de los puntos de vista manifestados en el diálogo con los niños? Por supuesto, una parte importante de la fase analítica es la que concierne a la definición de la relación entre la propuesta y las disposiciones de la CDN. Ello implica el análisis de los datos objetivos o los diversos efectos de la toma de decisiones. La propuesta ha de ser analizada en particular en relación con los grupos de niños con necesidades especiales que eventualmente hayan podido identificarse durante la etapa de prospección. El análisis debe también arrojar luz acerca de los conflictos entre el interés superior del niño y los demás intereses (por ejemplo, los de la persona que lo cuida, la economía del país, etc.), así como la relevancia de estos otros intereses en relación al interés superior del pequeño. También debe especificarse la conveniencia o no de garantizar las necesidades, intereses o derechos del niño o niños mediante medidas o iniciativas compensatorias y, en ese caso, la forma de hacerlo, cuando el interés superior del niño o niños deba someterse a otros intereses.

Las repercusiones financieras de la propuesta deben analizarse también en el marco de la actuación. El análisis de los posibles beneficios de la propuesta o asunto en cuestión adquiere una importancia similar al examen de los costes asociados. Puede tratarse de beneficios de carácter socioeconómico, en forma de una mejora de la salud y nivel educativo de los niños en general, pero también de beneficios en relación a las expectativas del niño como individuo, tales como la ausencia de problemas físicos o mentales en el futuro. Normalmente es posible analizar el coste de las iniciativas públicas en pro de los niños y jóvenes. Sin embargo, los beneficios pueden resultar mucho más difíciles de describir, dado que esto exige un conocimiento de los efectos de dichas medidas.

Desgraciadamente, las evaluaciones de tipo económico de las actuaciones en el ámbito de la política social son todavía bastante escasas. En resumen: los aspectos incluidos en el marco del modelo presentado más arriba – aspectos que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha recomendado incorporar a las valoraciones de impacto sobre el menor– deben ser objeto de prospección, descripción y análisis.

Ensayo:

La cuarta etapa del proceso operativo está relacionada con lo que es el núcleo en sí de las valoraciones de impacto sobre el menor: el ensayo y la toma de decisiones. El examen del interés superior del niño sobre el que se va a basar la decisión debe emanar del conocimiento obtenido tanto de la parte externa como interna del “marco”. Por lo tanto, ello implica una valoración integral y holística de todos los factores relevantes a la luz de los resultados de la prospección, descripción y análisis. La valoración debe incluir todo aquello que afecte al bienestar y desarrollo físico y mental del niño o niños, por ejemplo, su derecho a sentirse protegido y atendido, y su derecho a jugar y a disfrutar de tiempo libre. En la medida de lo posible, han de tomarse en consideración las consecuencias a corto y largo plazo sobre los menores. El conocimiento general sobre las necesidades y desarrollo de los niños es un ingrediente necesario en una valoración de impacto sobre el menor. Ahora bien, aquello que en general es mejor para los niños y jóvenes no siempre puede aplicarse a un menor o grupo de menores en concreto. En consecuencia, el interés superior del niño debe interpretarse como la mejor solución concebible para cada niño o grupo de niños específicos.

Hincapié en el artículo 3º

En su declaración del artículo 3º acerca del interés superior del menor, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU expresó su convencimiento de que este principio debe ser siempre atendido y objeto de prioridad absoluta. En las situaciones en las que el interés superior del niño o niños entren en conflicto con los intereses de los adultos, deberá prevalecer virtualmente siempre aquél. “Una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Pero, aparte de ello, algunas disposiciones de la CDN establecen también que deberá concederse una prioridad absoluta al principio del interés superior del niño, y que éste ha de resultar determinante. Por ejemplo, en el artículo 21º sobre la adopción se insiste en que “el interés superior del niño sea la consideración primordial.”

En las actuaciones relacionadas con el derecho del niño a ser protegido de lesiones y abusos (por ejemplo, los artículos 19º, 32º-36º), el interés superior ha de ser determinante.

Sin embargo, hay situaciones en las que se dan otros intereses de más peso que deben prevalecer (por ejemplo, relativos a la economía nacional o a la política de seguridad). Si el examen de la situación evidencia que hay intereses de más peso que el interés superior del menor, el responsable ejecutivo debe ser capaz de demostrar que el interés superior del menor ha sido tenido en consideración e incorporado al proceso de toma de decisiones, explicando los motivos por los que otros intereses han prevalecido. En otras palabras, el peso de la prueba recae en el responsable de adoptar la decisión e incluye el deber de declarar el fundamento sobre el que se ha basado la resolución. A esto hay que añadir lo estipulado en el artículo 4º, que exige a los responsables ejecutivos que protejan el interés superior del menor “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. Ello significa, por ejemplo, que cuando el interés superior de un niño o grupo de niños específico deba ceder ante otros intereses, la decisión ha de incluir medidas compensatorias.

Las opiniones personales del menor

El artículo 12º de la CDN estipula que en la decisión se debe tener en cuenta las opiniones personales del menor. Aquí, obviamente, surgen varios conflictos de intereses que han de atenderse. Es imposible generalizar acerca de la importancia que hay que conceder a la opinión de un menor, pero el derecho del niño a que se tengan en cuenta sus puntos de vista en última instancia ha de subordinarse al interés superior del mismo. En este sentido, una resolución del Tribunal Supremo sueco acerca de un caso de custodia y derecho de visita ha sentado un importante precedente.² Dicha sentencia también puede servir de referencia en otros ámbitos en los que las opiniones de un niño o grupo de niños sean susceptibles de entrar en conflicto con otros intereses.

“El artículo 12º de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre el derecho del menor a expresar sus opiniones constituye un principio que demuestra respeto por la persona e individualidad del pequeño. Dicho principio, no obstante, debe subordinarse a la consideración del interés superior del menor, incluso en los casos en que éste haya adquirido un cierto grado de madurez. Sin embargo, se requieren contraargumentos convincentes –por ejemplo, la presunción de un lesión permanente o peligro inminente para la salud y desarrollo del menor– para que la decisión vaya en contra de la voluntad del menor.”

² NJA 1995, pág. 398

El riesgo de subjetividad en las decisiones

Muy a menudo la decisión puede venir determinada por la opinión subjetiva del responsable ejecutivo acerca del interés superior del menor. Trabajar en tanto que adulto en la toma de decisiones relacionadas con las condiciones de niños y jóvenes exige, por lo tanto, una adecuada concienciación acerca de los puntos de vista personales y de la actitud ante las cosas, con el fin de evitar en la medida de lo posible una interpretación del interés superior del menor marcada por las experiencias personales del “intérprete”, así como su ideología y conocimiento de los niños.

Uno debe ser capaz de mantener una actitud crítica y objetiva, evitar la seducción de los modelos de explicación simplistas, ser capaz de identificar el conflicto de intereses y situar los puntos de vista propios dentro de un contexto apropiado. Naturalmente, es imposible eliminar completamente los valores y experiencias subjetivos, que siempre ejercerán una importancia determinada en este vínculo. No siempre es fácil diferenciar entre la ciencia y la experiencia contrastada. Parece que una cierta dosis de conocimientos científicos ha pasado a convertirse en parte del acervo compartido, sobre todo en los ámbitos de la psicología del desarrollo y la pedagogía, y la mayoría de la gente se siente autorizada a emitir algún tipo de pronunciamiento acerca de las necesidades de los niños en base a su propia experiencia y sentido común. Así pues, es importante que el intérprete sea consciente de los principios que guían sus valoraciones. El responsable o responsables ejecutivos han de reflexionar sobre la medida en que sus decisiones pueden verse marcadas por sus propios valores y debilidades.

El interés superior del niño admite distintas definiciones

La expresión “interés superior del niño” admite numerosas interpretaciones y puede por lo tanto definirse de muchas maneras diferentes, dependiendo, por ejemplo, del punto de vista que uno emplee: investigación, legislación, enseñanza, la perspectiva de los padres o del propio niño. Si bien la CDN no ofrece una definición directa del concepto de interés superior del niño, como ya se ha mencionado, sí que proporciona una orientación de carácter general sobre la naturaleza de las necesidades e intereses del menor. Para una guía más en profundidad sobre la interpretación del interés superior del niño, se puede recurrir a las leyes, investigaciones, encuestas y estudios acerca de las necesidades e intereses de los niños en diferentes ámbitos o sectores de la sociedad, la red de contactos del niño y la familia y, por supuesto, las opiniones personales de los menores.

En definitiva, para profundizar en las posibles interpretaciones del interés superior del niño se puede recurrir a:

- La definición incluida en la CDN, p.ej. en su preámbulo y principios básicos
- La definición que aporta la sociedad a través de sus leyes, objetivos, documentos estratégicos y directrices
- La definición procedente del ámbito de la investigación, mediante expertos, estudios y encuestas
- La propia definición de los niños, a través de sus opiniones y puntos de vista
- La definición de la red de contactos, a través de la familia, los profesores y los amigos
- La definición de los responsables ejecutivos, a través de su propio conocimiento y experiencia personales

Evaluación:

Es importante evaluar a posteriori las repercusiones reales de la decisión y su grado de correspondencia con los análisis de impacto en que se ha basado. Así pues, la última parte del proceso operativo consiste en el seguimiento de las medidas adoptadas y la comprobación de las eventuales consecuencias deseadas. El análisis de la repercusión de una decisión se denomina evaluación de impacto. Ésta incluye una valoración en la que se determina si se han logrado los efectos pretendidos o si, por el contrario, se precisa adoptar nuevas medidas.

Hay que recordar aquí que a los niños afectados por la decisión se les debe dar la oportunidad de participar en las evaluaciones de impacto de este tipo. Gracias a las mencionadas evaluaciones, la agencia acumulará experiencia y

podrá mejorar su eficacia en el desarrollo de valoraciones de impacto sobre el menor. De esta manera, las evaluaciones de impacto forman parte del proceso de aprendizaje.

Documentación y trazabilidad

Finalmente cabe mencionar una parte importante de la valoración de impacto sobre el menor, a saber, la relativa a la documentación de la decisión y su información de base, que debe incluirse a lo largo de todo el proceso ejecutivo. La documentación es necesaria para poder acceder a las deliberaciones y puntos de vista del organismo competente, contribuyendo a la “transparencia” del proceso, punto éste fundamental en toda democracia eficaz. La documentación ha de englobar también la discusión previa, donde se determina la manera en que se cree que la decisión puede afectar a los niños. Si el organismo competente considera que la decisión puede tener un impacto importante o bastante considerable sobre los menores, entonces la documentación debe ser especialmente minuciosa. En los casos en que la decisión se lleve a la práctica aunque pueda tener repercusiones negativas para el colectivo infantil, la documentación adquiere un papel especialmente relevante, ya que en ella se podrá apreciar los intereses que prevalecieron sobre el interés del niño y los motivos de ello. Aun en los casos donde no se haya elaborado una valoración del impacto sobre el menor, ya que se esperaba una repercusión insignificante o incluso nula de la decisión sobre los niños, resultará de utilidad comprobar más tarde las valoraciones subyacentes.

Desafíos en el horizonte

Muchas de las medidas que se han adoptado en Suecia son positivas y permitirán probablemente avanzar en el camino de la implementación de la CDN. El empeño por hacer realidad toda la letra de la convención y sus propósitos en el seno de la sociedad debe considerarse como un proceso a largo plazo. En ese proceso, Suecia ya ha realizado importantes progresos en lo referente a la concienciación, interés y métodos aplicados. La CDN ha dejado su huella en la sociedad, pero todavía queda mucho trabajo por hacer para que los propios niños y jóvenes puedan sentir claramente el efecto de la Convención en su día a día.

Valoraciones de impacto sobre el menor

Experiencias llevadas a cabo en Suecia en el ámbito de los análisis de impacto sobre el menor como herramienta para la aplicación de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño

La cooperación internacional es fundamental para la plena implementación de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. Todos los países tienen algo que aprender de las experiencias de otros países. Una de las principales finalidades de los debates mantenidos en el seno de Naciones Unidas acerca de los derechos del menor es facilitar dichos intercambios. Como aportación a los preparativos de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en Favor de la Infancia, que tendrá lugar en 2001, el gobierno sueco ha editado tres pequeñas publicaciones en las que se esbozan los esfuerzos invertidos en la aplicación de la CDN, así como los progresos realizados y las dificultades que se han encontrado. Dichos documentos, que se centran en las áreas consideradas de especial interés para el público internacional, han sido redactados por expertos independientes.

La presente publicación acerca de los métodos para evaluar el interés superior del menor en situaciones concretas ha sido elaborada por Louise Sylwander, ex-Defensora de Menores. El prefacio corre a cargo del embajador Thomas Hammarberg.

Las otras publicaciones tratan del castigo físico y de la participación de los niños en los procesos de toma de decisiones. Pueden solicitarse al Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales de Suecia (Área de Servicios Sociales), SE-103 33 Stockholm, fax +46 8 103633. Correo electrónico: registrator@social.ministry.se

Artículo nº S 2001.014

SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE SUECIA

Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales de Suecia

SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE SUECIA

Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia

