

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA



© UNICEF/ERASMO FENOY

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA

RESUMEN EJECUTIVO

Edita

UNICEF Comité Español
C/Mauricio Legendre, 36. 28046 Madrid
Tel. 913789555

Adaptación del informe de UNICEF Comité

Español (2019): Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española.

<https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>

Diseño gráfico: Rex Media SL
Infografías: porCausa

Depósito Legal: M-6118-2019

El listado exhaustivo de agente y actores entrevistados está detallado en el Anexo Único del informe.

Madrid, febrero de 2019

UNA RESPUESTA PARADÓJICA	04
Propósito y naturaleza del informe	04
Término “niños y niñas migrantes no acompañados”	05
¿Cuál es el “perfil” de estos niños y niñas?	06

CINCO GRANDES DESAFÍOS PENDIENTES **07**

#01. NECESIDAD DE UN MARCO COORDINADO, BASADO EN NORMAS ACTUALIZADAS, DATOS DE CALIDAD Y ESTÁNDARES MÍNIMOS COMUNES **08**

1er reto: Superar el prisma estrictamente territorial y mejorar la coordinación intersectorial, y entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA)	08
2º reto: Fortalecer las políticas con transparencia y datos desagregados y accesibles	10

#02. LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DEBERÍAN GUIAR TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE LES APLICAN **11**

1er reto: El Interés Superior del Niño se desdibuja	11
2º reto: En la frontera: recepción, identificación y derivación al sistema de protección	12
3er reto: Los procedimientos de determinación de la edad	12
4º reto: Desamparo y tutela	13
5º reto: Documentos de residencia y trabajo	13
6º reto: El derecho de asilo	13
7º reto: Repatriaciones al país de origen	13

#03. UN MODELO DE ATENCIÓN INADAPTADO. LA REALIDAD DE LOS CENTROS DE PROTECCIÓN **15**

1er reto: No hay unos estándares mínimos a nivel nacional en los sistemas de protección y en los centros	15
2º reto: Los sistemas de protección no están adaptados a la realidad de los niños y niñas que pretenden atender y proteger	16
3er reto: ¿Centros mixtos o focalizados para niños y niñas migrantes?	21
4º reto: El empeoramiento de las situaciones de extrema vulnerabilidad	21

#04. NECESIDAD DE FORTALECER LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS **22**

a) El rol supervisor del tutor (entidades públicas de tutela)	22
b) El rol supervisor de las secciones de menores de las fiscalías	22
c) El Defensor del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil	22

#05. LA INTEGRACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS CUANDO ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD: UNA INVERSIÓN A MEDIO Y LARGO PLAZO **25**

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS **26**

UNA RESPUESTA PARADÓJICA

Durante los últimos dos años, el ingreso de niños y niñas migrantes no acompañados por la frontera sur española (principalmente Andalucía, Melilla y Ceuta), se ha incrementado de manera sustancial. De 2017 a 2018, las llegadas por vía marítima han aumentado un 158%, y un 103% el número de niños y niñas migrante no acompañados en el sistema de protección. A finales de 2018, había 13.012 en el “Registro de Menores Extranjeros No Acompañados”.

Aunque los datos de este registro tienen serias limitaciones, y no existen datos oficiales de los niños que entran en nuestro país por vía terrestre, estas cifras ponen de relieve la dimensión que ha adquirido este fenómeno en España.

A diferencia de otros países, **España está abordando la cuestión de los niños y niñas migrantes no acompañados desde la óptica de protección de la infancia**, con herramientas normativas y políticas específicas. En este sentido, el caso español se podría considerar una buena práctica. En otros países, prima la lógica migratoria desde la llegada, ya que los niños y niñas migrantes no acompañados no son derivados a los sistemas de protección de la infancia, o no lo son con la debida rapidez. Muchos terminan en centros de detención junto con los adultos durante períodos prolongados.

Sin embargo, la situación es paradójica porque, la realidad observada en el terreno muestra que existen problemas, contradicciones y déficits, en ocasiones muy relevantes, que conducen a la desprotección de los derechos de estos niños y niñas. El sistema de protec-

Propósito y naturaleza del informe

PROPÓSITO: se trata de ofrecer una mirada integral sobre la situación de los niños y niñas migrantes que llegan al territorio español por la frontera sur, analizar las principales políticas y prácticas que se implementan, e identificar los desafíos que enfrentan estos niños y niñas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, con un foco especial en los niños y niñas no acompañados.

Es una evaluación general de los principales logros, retos, lagunas, brechas y necesidades del sistema de protección con el fin de identificar las respuestas adecuadas a los compromisos asumidos por España, así como aportar propuestas y recomendaciones que contribuyan en la búsqueda de soluciones.

Este informe y su misión en la frontera sur son parte del trabajo de UNICEF Comité Español en materia de seguimiento de las

recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, y se encuadran en el escenario global abierto por los dos Pactos Mundiales sobre migrantes y refugiados, y en la senda hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a culminar en 2030.

METODOLOGÍA: la investigación incluyó una fase de preparación, un trabajo de campo (entre el 20 de septiembre y el 16 de octubre de 2018 en Melilla, Ceuta, Madrid y diferentes provincias de Andalucía) y su posterior procesamiento y análisis. Para ello se realizaron visitas a 20 establecimientos de distinta naturaleza de los sistemas de protección y de acogida a migrantes, así como entrevistas semiestructuradas con niños y niñas migrantes no acompañados, con jóvenes ex tutelados y con los actores clave de los distintos niveles políticos y administrativos territoriales y del poder judicial, sociedad civil, Defensorías del Pueblo y agencias de Naciones Unidas.

ción tiene, en teoría, el objetivo de protegerlos y lograr su integración plena, pero no lo puede cumplir por la existencia de normas y políticas desfasadas, insuficientes (por la falta de recursos) y descoordinadas. El contexto de saturación agrava las carencias, y las evidencias de una forma particular.

Hasta tal punto esto es así, que el ingreso en el sistema de protección constituye una etapa donde, en muchos casos, las vulnerabilidades de los niños y niñas no acompañados se agudizan, y sus derechos se ven afectados por prácticas que pueden incluso perjudicar sus oportunidades y condiciones de vida en el futuro.

Pero los déficits y la inadaptación de la respuesta a las necesidades de los niños y niñas en el contexto actual, no sólo se observan en los sistemas de protección autonómicos. El sistema en su conjunto no estaba preparado para dar una respuesta acertada desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Esto se detecta en relación con las herramientas que gestionan la información y los datos a nivel estatal, los recursos humanos y materiales disponibles en distintas instituciones estatales o autonómicas, los retrasos en los procedimientos - y la inadecuación de algunos de ellos, como los de determinación de la edad -, y la falta de coordinación entre distintas instituciones competentes de los distintos niveles territoriales.

Esta contradicción entre el prisma protector general desde el que se actúa, y las prácticas y políticas implementadas, ponen sobre la mesa la necesidad imperiosa de encontrar propuestas que den coherencia, eficacia y legitimidad a la respuesta que da España a los niños y niñas migrantes no acompañados (sean o no solicitantes de asilo). Y esta respuesta, debe de llegar desde un enfoque de "protección integral", tal como exige la Convención sobre los Derechos del Niño y otros estándares internacionales.

Precisamente, **el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas**, en las recomendaciones realizadas a nuestro país en 2018, **alertó de que España tiene entre sus principales prioridades en los próximos años garantizar una atención adecuada a los niños y niñas migrantes no acompañados**. Según el Comité, existen numerosos retos en este ámbito, relacionados tanto con normas y procedimientos (falta de una herramienta para determinar correctamente cuál es el interés superior de cada niño, los procedimientos de asilo y de determinación de la edad, las devoluciones en caliente o la falta de mecanismos de queja en los centros de protección), como con situaciones que se están dando en la práctica (saturación en los centros, ausencia total de abogados, personal insuficiente y no especializado, niños en situación de calle o niños y niñas víctimas de trata que no están siendo identificadas)¹.

En España, **existe voluntad política para prestar una protección adecuada y efectiva a los niños y niñas no acompañados**, como demuestran la adopción de herramientas normativas, programáticas y operativas actualmente en proceso de discusión o implementación embrionaria. El trabajo que se está realizando en el seno del Observatorio de la Infancia da buena cuenta de ello. Esta dinámica no debería ser interrumpida a pesar de los cambios que se puedan producir en el contexto político europeo, nacional, autonómico y local.

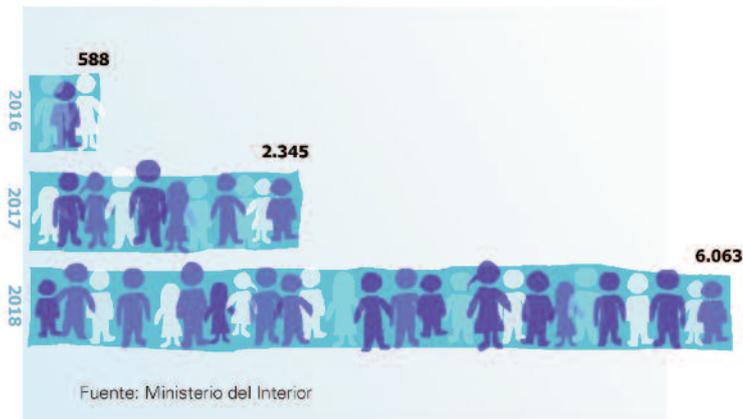
Pero, sobre esta base, es necesario dar un paso más allá, iniciando una discusión profunda sobre la necesidad de adoptar un **Plan Nacional de Acción**, que cuente con el apoyo político y presupuestario a nivel estatal y autonómico a largo plazo. Un plan que garantice una protección efectiva e integral, así como la plena integración social de los niños y niñas

Término "niños y niñas migrantes no acompañados"

Al hablar de niños y niñas migrantes no acompañados, el informe se refiere a cualquier persona de nacionalidad extranjera menor de 18 años de edad que intenta acceder o se encuentra en España, sin compañía de un adulto responsable de él/ella, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre del país de origen. Es una definición amplia que no distingue la motivación para migrar y por tanto incluye otras categorías como aquellos niños y niñas que, complementariamente, podrían ser solicitantes de asilo y, eventualmente, reconocidos como refugiados.

¹ Comité de Derechos del Niño (2018): *Observaciones Finales y Recomendaciones a España*. CRC/C/ESP/CO/5-6, del 5 de marzo de 2018.

LLEGADAS POR MAR DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS A ESPAÑA

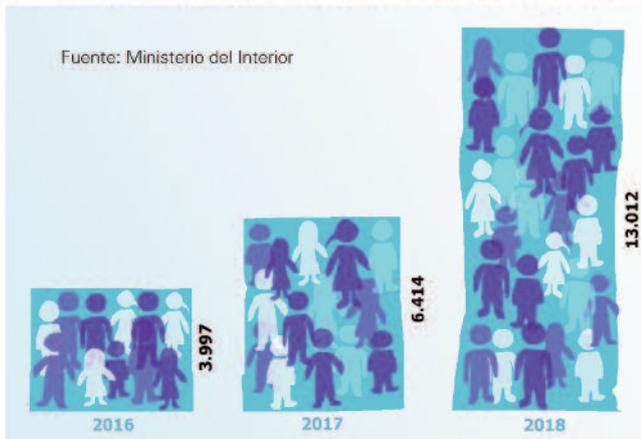


PRINCIPALES NACIONALIDADES

Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (a 31.12.2018)



NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN



migrantes no acompañados, conforme a los compromisos internacionales. Este Plan debe incluir también un **Mecanismo Nacional de Derivación**, que garantice una respuesta coordinada en todo el territorio, y un reparto de responsabilidades más equilibrado entre las distintas Comunidades/Ciudades Autónomas.

¿Cuál es el “perfil” de estos niños y niñas?

A lo largo de la investigación, diversos interlocutores se referirían a determinados “perfiles” de los niños y niñas migrantes no acompañados en función de sus motivaciones, objetivos o prioridades para migrar de sus comunidades de origen. También, según su mayor o menor predisposición para adaptarse a los centros, estudiar o integrarse en nuestro país.

Los “perfiles” son importantes sólo en caso de que sirvan para adecuar las políticas, protocolos y prácticas desde un enfoque

de derechos y de eficacia de las políticas públicas, y que tengan el objetivo de asegurar la atención, protección y seguimiento individualizado de estos niños y niñas.

Sin embargo, la realidad es que no existen datos desagregados ni información cuantitativa y cualitativa suficiente y fiable como para establecer este tipo de clasificaciones. La realidad de la migración infantil es mucho más compleja y cambiante, y no responde a perfiles o etiquetas predeterminados.

CINCO GRANDES DESAFÍOS PENDIENTES

#01. Necesidad de un marco coordinado, basado en normas actualizadas, datos de calidad y estándares mínimos comunes.

#02. Los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño deberían guiar todos los procedimientos que se les aplican.

#03. Un modelo de atención inadaptado. La realidad de los centros de protección.

#04. Necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión sobre los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados.

#05. La integración de los niños y niñas no acompañados cuando alcanzan la mayoría de edad: una inversión a medio y largo plazo.

© UNICEF/ERASMO FENOY



#01

NECESIDAD DE UN MARCO COORDINADO, BASADO EN NORMAS ACTUALIZADAS, DATOS DE CALIDAD Y ESTÁNDARES MÍNIMOS COMUNES

1^{ER} RETO: Superar el prisma estrictamente territorial y mejorar la coordinación intersectorial, y entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA)

La investigación evidencia numerosas diferencias entre los distintos sistemas de protección y entre los centros de una misma región, lo que implica una protección desigual de los niños y niñas migrantes según el lugar de residencia. Esto se debe en gran parte a que el andamiaje jurídico competencial en materia de migraciones, infancia y otros temas relacionados, carece de estándares mínimos comunes y dispositivos eficaces de coordinación interinstitucional y supervisión. Aunque la descentralización de competencias en materia de protección de la infancia es un elemento positivo, no hay que olvidar que la obligación que emana de los compromisos internacionales en esta materia corresponde al Estado en su conjunto.

A lo largo de la investigación, algunos actores aludían frecuentemente a la inacción o falta de responsabilidad o solidaridad por parte de autoridades de otro nivel territorial para explicar las condiciones inadecuadas en las que se encontraban los niños y niñas migrantes no acompañados en su territorio. Aunque parte de la raíz del problema está en estos fallos encadenados del sistema, la discusión central debe ser cómo garantizar los derechos, para luego abordar lo que debe hacer cada agente dentro de un marco más homogéneo y coordinado.

Un enfoque a largo plazo también reafirma la necesidad de coordinación en diversos niveles ya que, cuando alcanzan la mayoría de edad, los jóvenes salen de la órbita competencial autonómica y el prisma territorial pierde su relevancia. En ese momento, entran en juego políticas sociales, laborales y económicas estatales y europeas, que les serán aplicables ya en su categoría de adultos.

Además, sus oportunidades y condiciones no pueden estar condicionadas por haber llegado como menor de edad no acompañado a uno u otro territorio, no sólo por no discriminar en el disfrute de derechos de la infancia, sino también porque su integración social y laboral, es el objetivo de otras políticas nacionales y europeas. Aun asumiendo la distribución de competencias existente en materia de infancia, es necesario superar un prisma estrictamente territorial para un fenómeno que se basa en la movilidad, y para ello se necesitan:

- Pautas y estándares mínimos comunes (en acogimiento familiar/residencial, recepción, identificación, derivación, tutela y documentación de estos niños y niñas, entre otros).

NECESARIA COORDINACIÓN DE TODOS LOS ACTORES PARA GARANTIZAR UNA PROTECCIÓN INTEGRAL



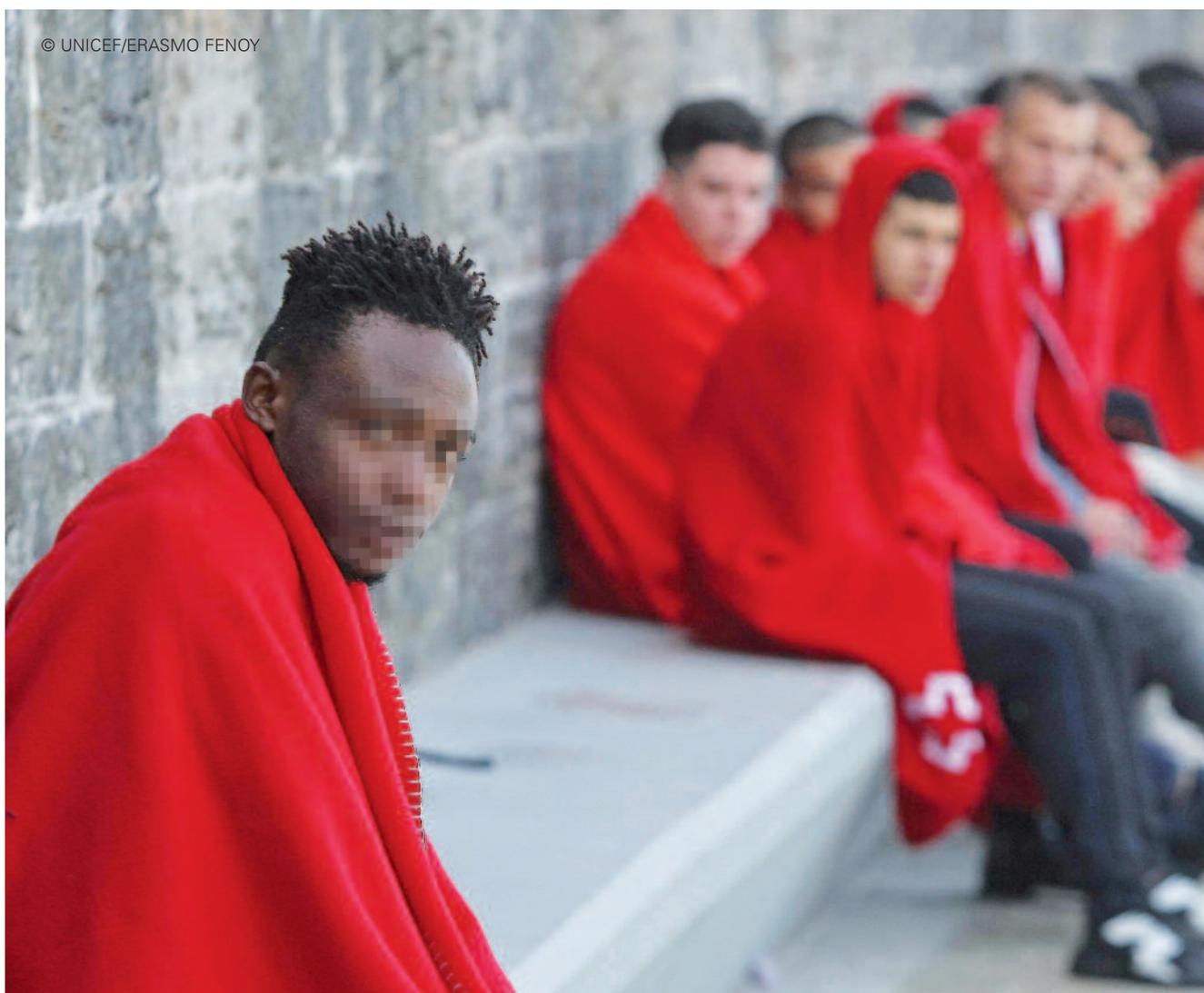
- Mecanismos de coordinación que aseguren la misma política de protección integral y eficaz de la infancia en todo el territorio y en múltiples niveles.
- Articulación entre todos los ámbitos relacionados con la infancia migrante no acompañada (educación, justicia, empleo, salud, servicios sociales, juventud, etc.) para que todos los responsables (a nivel autonómico y estatal), se complementen para el cumplimiento efectivo de todos sus derechos y el logro de su plena integración social y laboral en España.
- Una mayor “solidaridad” autonómica que compense el desequilibrio entre territorios, pero que no puede suponer un ejercicio discrecional, ya que se trata de un compromiso jurídico constitucional y cuyo incumplimiento puede dar lugar también a responsabilidad internacional.
- Analizar en qué medida el Estado puede asumir mayores responsabilidades políticas y financieras, no sólo como garante de sus obligaciones internacionales en derechos de la infancia, sino como responsable de la política migratoria, con impacto directo en las políticas autonómicas de infancia.
- Adoptar medidas políticas y presupuestarias a nivel europeo², para crear o fortalecer mecanismos de coordinación para la determinación del interés superior del niño, la protección transfronteriza de los niños o la reunificación familiar. Algunas de las dificultades que enfrentan la infancia migrante y sus sistemas de protección en lugares como Ceuta y Melilla, tienen un nexo de conexión con decisiones en materia de regulación de las fronteras de la Unión Europea.

² En línea con la Comunicación de la Comisión Europea (2017): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *La protección de los menores migrantes*. COM(2017) 211 final.

2º RETO: Fortalecer las políticas con transparencia y datos desagregados y accesibles

En línea con lo que solicita el Comité de los Derechos del Niño y el Pacto Global de Naciones Unidas para una Migración Segura, Ordenada y Regular, resulta fundamental la recolección y difusión de datos desagregados - y otros mecanismos de transparencia - sobre niños y niñas migrantes no acompañados. No sólo para ajustar la formulación, vigilancia y evaluación de las políticas a la realidad que atienden, sino también para desarticular discursos y prejuicios sociales infundados.

Aunque España cuenta con un Observatorio de la Infancia y un Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, existen importantes retos en materia de producción y acceso a datos de calidad, que sólo podrán ser abordados mediante la creación de un registro único, integral y coordinado con datos cuantitativos y cualitativos homogéneos y accesibles. Sólo un sistema de información integrado permitiría hacer un seguimiento individualizado de cada niño o niña, guiar las decisiones de las entidades públicas con base en el interés superior, y permitir también conocer el estado de ocupación de los recursos de protección en todo el país, así como facilitar decisiones sobre traslados entre Comunidades/Ciudades Autónomas.



#02

LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DEBERIAN GUIAR TODOS LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE LES APLICAN

1ER RETO: El Interés Superior del Niño se desdibuja

Uno de los principios más importantes de la Convención es el del **interés superior del niño**, que es un derecho sustantivo, un principio interpretativo y una norma de procedimiento, que debería guiar todas las decisiones que afecten a los niños y niñas migrantes no acompañados.

A pesar de la inclusión creciente de legislación específica sobre infancia de cuestiones relativas a los niños y niñas migrantes, es la normativa migratoria la que regula con mayor detalle sus actuaciones y derechos. Esto provoca que la dinámica de contención migratoria, unida a la saturación evidente de los sistemas de protección, dificulten el deber de asegurar la primacía del Interés Superior del Niño, en el sentido indicado por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Según lo analizado y observado en Andalucía, Ceuta y Melilla, en el actual contexto de sobreocupación de los centros de protección, se constatan escasas evaluaciones del interés superior. La mayoría de decisiones que les afectan no se toman sobre la base de la evaluación de ese interés superior, sino conforme a otros criterios (la disponibilidad de plazas, por ejemplo). Ello se ve agravado porque no existen los mecanismos adecuados para garantizar la realización de estas evaluaciones, y también por la falta de un Procedimiento o guía específica para la determinación de ese interés superior.

Todos los procedimientos y decisiones que se toman tendrían que respetar también el **principio de no discriminación**, y tener en cuenta el impacto que tienen en el **derecho a la vida, la supervivencia, el desarrollo** y el derecho a **ser debidamente escuchado**. Asimismo, deben respetar las garantías jurídicas del **"debido proceso"** (información adaptada, intérprete, asistencia legal gratuita, la motivación de las decisiones y la posibilidad de recurso).

La limitada aplicación del interés superior del niño, una total ausencia de asistencia jurídica gratuita, altos niveles de desinformación (tal y como expresaban los mismos niños y niñas) y una presencia muy escasa de intérpretes y mediadores interculturales, supone el agravamiento de su situación y la negación del niño o niña como sujeto pleno de derechos.

Es necesario, por tanto, actualizar el marco normativo (en materia de infancia, extranjería, asilo e incluso educación) y asegurar su implementación, conforme a los más recientes principios y estándares internacionales aplicables a los derechos de los niños y niñas migrantes³.

3. Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias y (2017): *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional. CMW/C/GC/3CRC/C/GC/22, del 16 de noviembre de 2017. Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias y (2017): *Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. CMW/C/GC/4CRC/C/GC/23, del 16 de noviembre de 2017.

2º RETO: En la frontera: recepción, identificación y derivación al sistema de protección

- Durante los operativos de Salvamento Marítimo, no hay una actuación que ponga el foco en la infancia.
- No hay representantes del sistema de protección, ni abogados/as ni otros profesionales especializados en infancia (psicólogos/as, trabajadores/as sociales o mediadores/as interculturales).
- En el periodo de derivación al servicio de protección (entre 1 y 12 horas de media según el caso y el lugar) los niños permanecen en centros cerrados o comisarías de policía.
- Algunos interlocutores advirtieron de la práctica de devoluciones automáticas de menores de edad en Ceuta y Melilla, sin embargo, también aludieron a la dificultad de documentar esas prácticas.
- Falta de traslado de los resultados al servicio de protección del triaje⁴ y asistencia sanitaria recibida en los muelles.
- Continúan algunos casos de separación entre niños y adultos de referencia que no pueden acreditar que son los progenitores, durante la realización de las pruebas de ADN.

3ER RETO: Los procedimientos de determinación de la edad

Señalados con preocupación por el Comité de los Derechos del Niño⁵, estos procedimientos, destinados a determinar la edad del niño, tienen efectos directos en la identidad y en el acceso o no a los derechos reconocidos en tanto que menores de edad en España. Cualquier error tiene consecuencias devastadoras para los niños (alojamiento y comida, protección, permiso de residencia, educación o posibilidad de reagrupación familiar). Aunque los problemas asociados con estos procedimientos han sido ampliamente documentados por numerosos actores (incluido el Defensor del Pueblo de España), la investigación corrobora o identifica los siguientes problemas:

- Consisten casi exclusivamente en pruebas oseométricas con un margen de error de hasta 4 años. No intervienen otro personal experto (como psicólogos/as o trabajadores/as sociales), más allá de personal sanitario.
- Tienen un carácter invasivo para los niños y niñas.
- En ocasiones se recurre al desnudo integral y observación de la maduración de los órganos sexuales.
- Hay falta de criterios comunes entre las distintas provincias.
- En algunos puntos se realizan pruebas de manera sistemática (y no sólo en caso de duda justificada) a todos los niños y niñas no acompañados, incluso cuando aportan documentación auténtica acreditativa de la edad.
- Se realizan siempre sin las garantías elementales de “debido proceso” (a ser informado, a asistencia jurídica o a ser escuchado).
- En la mayoría de casos, el fiscal no tiene un encuentro directo con el niño o la niña en ningún momento. En muchas ocasiones, ni siquiera interviene un médico forense.
- Las demoras en su realización (incluso de varios meses) provoca a veces la convivencia en centros de menores con personas mayores de 18 años, además de retrasar la gestión de la tutela y los permisos de residencia.
- El margen de error también juega a veces a favor de aquellos mayores de edad cuya edad queda erróneamente fijada como menores (en un número menor de casos).

4. Es un método de selección y clasificación de pacientes empleado en la medicina de emergencias y desastres. Evalúa las prioridades de atención.

5. Observaciones Finales a España (2018): *op. cit.*

4º RETO: Desamparo y tutela

Aunque hay notables diferencias entre Comunidades/Ciudades Autónomas, se dan retrasos considerables en la tramitación del desamparo y la tutela en el contexto actual de saturación del sistema.

5º RETO: Documentos de residencia y trabajo

La obtención de la documentación para los niños y niñas es vital, prácticamente la meta de toda "su odisea"; y la garantía de la realización efectiva y oportuna de sus derechos. Existe demasiada diversidad en las prácticas y criterios de actuación por parte de los órganos de protección (Direcciones Generales de Infancia autonómicas), las Fiscalías y las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno.

Se han comprobado importantes demoras, unas conectadas a los retrasos en la tramitación de la tutela, y otras relacionadas con la saturación de los centros, la sobrecarga de trabajo de mediadores/as interculturales y trabajadores/as sociales, la ausencia de abogados/as, o la falta de documentación de identidad o de tramitación de las Cédulas de Inscripción⁶.

Durante la investigación, se ha constatado una desinformación y preocupación generalizada en los niños y niñas acerca de estos trámites, lo que añade un factor de incertidumbre o angustia que incide en su salud mental y emocional, o incluso en la decisión de salir del centro. Esta situación se agudiza cuando estas salidas se producen incluso antes de la tramitación de la tutela. El periplo iniciado con su marcha, abre un ciclo de invisibilidad y desprotección que puede revertirse en caso de ser detectado en otra Comunidad Autónoma, pero que puede derivar en su desaparición o en situaciones de calle, trata, etc.

Es fundamental, por tanto, que haya pautas comunes y claras para garantizar que todas las autoridades actúan correctamente, y que se impulsan de manera prioritaria los expedientes de los niños y niñas que están más cerca de la mayoría de edad.

6º RETO: El derecho de asilo

Apenas hay registro alguno de solicitudes de asilo por parte de niños y niñas no acompañados en los centros de protección visitados. Son muy pocos los lugares que cuentan con material informativo sobre protección internacional o actividades de información sobre sus derechos. Esto explicaría que en 2016, sólo 30 niños no acompañados solicitaran asilo en España, y 20 en 2017.

7º RETO: Repatriaciones al país de origen

En los últimos años, apenas se han producido repatriaciones de niños y niñas no acompañados a sus países de origen. El marco normativo español se reforzó hace unos años para evitar repatriaciones sin garantías suficientes y para asegurar el respeto de los estándares internacionales y las garantías procesales de la normativa española. Lo más importante es tomar la decisión del retorno sobre la base del interés superior de cada niño y cada niña, y siempre que la familia garantice su acogida, el sistema de protección en el país de origen tenga capacidad y voluntad para apoyar su reintegración, garantice sus derechos y no exista riesgo de explotación, violencia o trata.

⁶ La cédula de inscripción es un documento impreso que se dota a la persona extranjera que no puede ser documentado por las autoridades de su país (no les proveen de documentación de identidad o pasaporte por distintas razones) y que les permite ser documentado por España, una vez se haya resuelto su inscripción en el Registro Central de Extranjeros.



#03

UN MODELO DE ATENCIÓN INADAPTADO. LA REALIDAD DE LOS CENTROS DE PROTECCIÓN

En España, el modelo de atención a los niños y niñas migrantes no acompañados se realiza mayormente a través del acogimiento residencial, esto es en centros, residencias y pisos. Hay pocos niños y niñas no acompañados en programas de acogimiento familiar, ni siquiera en familia extensa.

El acogimiento residencial, aun siendo siempre una segunda opción, no sólo es una realidad administrativa, sino una oportunidad de vida cuyo fin es restaurar un entorno de seguridad, lo más parecido a un hogar, dentro de un espacio adecuado y con un trato cercano, que garantice el derecho a su pleno desarrollo y un seguimiento adecuado con base en el interés superior. Esta oportunidad surge a través de la relación afectiva que se crea entre niños y niñas que están sufriendo y los equipos que quieren darles esta oportunidad⁷.

Para cumplir este objetivo, el sistema de acogimiento residencial necesita asumir integralmente los derechos humanos de la infancia. Esto afecta incluso a la elección de una estructura determinada de los centros, su tamaño, el equipo de profesionales o las actividades que se realizan.

1^{ER} RETO: No hay unos estándares mínimos a nivel nacional en los sistemas de protección y en los centros

La disparidad de modelos, recursos residenciales, humanos y profesionales es notable y afecta a:

- La gestión de los centros. Los centros pueden ser de gestión pública (cuando es la propia entidad pública autonómica de tutela la que gestiona), o pueden estar gestionados por empresas (en aumento) o por organizaciones no gubernamentales. En los dos últimos casos, la entidad pública de tutela “delega” la gestión de los centros en entidades privadas a través de convenios o contratos.
- Las características de los centros. Existen básicamente dos tipos de centros: los centros de primera acogida y los residenciales, que prestan una atención más estable. Sin embargo, hay otros modelos: los llamados en Andalucía de “primerísima acogida” o dispositivos de “emergencia”, creados en el contexto provisional de llegadas crecientes y los centros que realizan a la vez la primera acogida y la fase residencial más estable (Ceuta y Melilla).
- El número de niños y niñas residentes por centro (la mayoría saturados).
- Las ratios de personal por niño o niña residente.
- El número y capacitación de los profesionales.
- El grado de “apertura”: horarios y condiciones de salida.
- La existencia y uso de un mecanismo de quejas.
- El uso del móvil, internet y comunicación con los familiares.
- Las actividades pedagógicas, deportivas o lúdicas ofrecidas.
- Las políticas de transición a la mayoría de edad.

⁷ Horno Goicoechea, Pepa; Romeo Biedma, F. Javier; Ferreres Esteban, Áurea(2017): *El acogimiento como oportunidad de vida. Referentes de buena práctica y recomendaciones para una atención idónea a niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar y residencial*. Madrid: UNICEF Comité Español.

2º RETO: Los sistemas de protección no están adaptados a la realidad de los niños y niñas que pretenden atender y proteger

Esta falta de adecuación se da en relación con el modelo de intervención, los procedimientos, la cantidad y características de las infraestructuras y los profesionales, lo que genera los siguientes problemas:

a) Retrasos generalizados en los procedimientos y tramitación de documentación

A los retrasos en los procedimientos de tutela, en tramitación de la documentación o escolarización, se añaden las dilaciones en procedimientos o decisiones de otras autoridades como las Fiscalías (en materia de determinación de la edad), o las Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno (permisos de residencia y trabajo). Además, cuando los niños y niñas se acercan a la mayoría de edad, y a pesar de la importancia del empleo para su integración, apenas se conceden permisos de trabajo a los 16 años (con requisitos más difíciles de cumplir que los exigidos a los niños españoles⁸).

b) Sobresaturación y hacinamiento

La sobrepoblación de algunos centros redundante directamente en las condiciones en las que esos niños y niñas duermen, se asean, conviven, interactúan con el equipo de trabajo, o realizan sus actividades. Los riesgos son múltiples y pueden afectar a su salud mental, a intentos de suicidios, adicciones, o a su salida de los centros -que en muchos casos supone su salida formal del sistema de protección-. En uno de los centros más saturados, por ejemplo, el personal informó que los niños habían optado por bañarse con la ropa puesta, ya que tenían que hacerlo en duchas colectivas sin ninguna privacidad.

Especialmente dramática es la situación de los centros más grandes de Melilla y Ceuta. En uno de ellos, con capacidad para unos 180, residen más de 630 niños y cuenta sólo con una psicóloga y dos trabajadores sociales. Los niños comparten colchones para dormir, hasta tres niños por colchón. Además, este centro recibe cada día una media de entre 10 y 15 niños 'nuevos'. En estos casos de mayor nivel de hacinamiento, las condiciones existentes podrían ser clasificadas como de riesgo.

Esta saturación obliga a la convivencia en el mismo centro de niños o niñas en etapas diferentes del proceso de inserción social, y de edades muy diferentes. Esto obliga a los centros a cumplir dos o tres funciones al mismo tiempo, y afecta a las actividades cotidianas, a la planificación del trabajo, a la dimensión del equipo y su formación, y a otros recursos disponibles.

Esta sobrecarga del sistema ha conducido a las autoridades de protección de Melilla, Ceuta y Andalucía, a montar dormitorios en los espacios comunes o zonas de paso de algunos centros existentes, instalar *iglús* para aumentar la capacidad de los centros (Ceuta) o abrir un número importante de "dispositivos de emergencia" (Andalucía).

No obstante, estas soluciones corren el peligro de extenderse demasiado en el tiempo. En el caso de los dispositivos de emergencia, podrían llegar a convertirse en recursos estables o permanentes, a pesar de no contar con los servicios y prestaciones necesarias que garanticen los derechos y su futuro a más largo plazo. Se corroboró que algunos niños llevaban varios meses en un centro de emergencia.

8. Artículo 41.1 j) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

c) Ubicaciones inadecuadas e incluso peligrosas

El emplazamiento de los centros no es una cuestión irrelevante. Su emplazamiento puede contribuir o perjudicar el proceso de integración, e incluso incidir en su protección, por lo que debería decidirse en consonancia con las políticas y medidas en materia de caminos escolares seguros. La investigación ha constatado la lejanía de algunos centros de primera acogida de los centros urbanos (con un nivel alto de abandono por parte de los niños), y las particulares condiciones de inseguridad en los alrededores de uno de ellos.

d) Insuficiente número de profesionales especializados

El desarraigo producido por la migración, la separación familiar, los traumas asociados al viaje o a situaciones de violencia o persecución (en caso de que sean potenciales solicitantes de asilo), las angustias e incertidumbres sobre su futuro, la soledad y los problemas particulares de cada niño precisan de detección, atención psico-emocional y tratamiento oportuno, a lo largo de todo el período de protección.

- **Mediadores/as culturales:** Numerosos centros no cuentan con mediadores culturales permanentes (en algunos, sólo están presentes una vez a la semana). Esta herramienta es fundamental para crear un entorno adecuado y confiable para el diálogo y el trabajo con los niños, y facilitar el trabajo de otros profesionales (de psicología o trabajo social). Sin ellos, se obstaculiza el intercambio de información y las tramitaciones administrativas, no se pueden llevar a cabo evaluaciones y determinaciones del interés superior del niño, y puede derivar en una situación de incomunicación seria por la imposibilidad de conversar en un idioma que comprendan. Algunos niños desconocían incluso el lugar donde se encontraban o no podían expresar que no habían tenido contacto con su familia tras el viaje. No se detectó a ningún mediador de origen subsahariano, y muy pocas personas -sin ser mediadores/as culturales- tienen conocimiento de árabe o francés.
- **Psicólogos/as:** Algunos centros no cuentan con psicólogos. Otros tienen uno sólo para la atención de cientos de niños, y lo usual es que no estén especializados en psicología infantil. No se han detectado protocolos de terapia psicosocial con niños y niñas.
- **Trabajadores/as sociales:** Número reducido, lo que tiene también un impacto en la tramitación de la residencia en tiempo oportuno. Esto es particularmente grave cuando se acercan a la mayoría de edad, ya que no conseguir los *papeles*, supone quedar en la calle.
- **Abogados/as** No se brinda asistencia jurídica especializada en prácticamente ninguno de los centros de protección. La única opción para ellos es buscar esa asistencia legal fuera del centro, en caso de que existan organizaciones no gubernamentales expertas en la misma ciudad.

e) El personal de los centros no tiene la formación suficiente

Los trabajadores de los centros no tienen la formación suficiente. Existen iniciativas de formación especializada, pero es necesario reforzarlas, en particular en materia de principios y estándares de derechos de infancia migrante.

f) Necesidad de reforzar los mecanismos de acompañamiento de los profesionales

La inmensa mayoría de profesionales tiene una actitud sensible, vocacional y comprometida, llegando incluso, en algunos casos, a suplir con recursos personales (tiempo o materiales) algunas insuficiencias en los servicios existentes. No obstante, muchos expresan la dificultad de trabajar con

medios insuficientes en dispositivos saturados. También es importante y necesario apoyar la salud mental y emocional de los equipos.

g) Disfuncionalidades relacionadas con la asistencia sanitaria

Tras la atención primaria que los niños y niñas reciben por parte de Cruz Roja cuando llegan, no hay presencia permanente o periódica de profesionales del sistema público de salud en los centros. En esa primera atención de Cruz Roja, se completa una ficha individual con los datos básicos y la atención recibida por cada niño, que se remite a las autoridades sanitarias correspondientes.

En esta fase, se han observado dificultades en el intercambio de información entre las autoridades sanitarias y el sistema de protección de la infancia. Una vez están bajo los dispositivos de protección de la infancia en general, como no hay presencia de profesionales del sistema público de salud en los centros, en algunos casos son las propias enfermeras que están en el centro las que diagnostican y recetan medicamentos.

h) Retrasos en la escolarización y pocas opciones educativas en algunos lugares

En el marco de las entrevistas y reuniones grupales realizadas durante la investigación, los niños y niñas transmitían su férrea voluntad e interés en estudiar.

Las iniciativas de los centros para promover el ingreso al sistema educativo y a la formación profesional son muy dispares, y se están viendo afectadas por la sobrepoblación, pero también por la rigidez del acceso a la educación formal (que exige, por ejemplo, dos años de escolarización obligatoria antes de entrar en la Formación Profesional) y la falta de coordinación entre el sistema de protección y el sistema educativo.

El idioma es un componente esencial del proceso de integración en general, y educativo en particular. La escolarización inmediata sin conocimiento básico de castellano puede conducir al fracaso y al abandono escolar, así como al sentimiento de humillación, frustración o tristeza. Un niño llegó a expresar que sentía que iba a “explotar” tras estar 6 horas sentado en clase cada día sin entender nada.

En este momento, muchos centros educativos no tienen recursos de apoyo y algunos centros de protección no están siendo capaces de organizar ni siquiera clases de español para todos los niños residentes. Esta situación provoca que haya un número importante de niños y niñas que pasan los días sin realizar ninguna actividad formativa, lo que se agrava por la ausencia de lugares suficientes de esparcimiento y deporte y un limitado acceso a internet.

También es fundamental reforzar los mecanismos de acompañamiento y protección contra el *bullying* xenófobo. Una experiencia que ya están viviendo algunos de los niños entrevistados.

i) Insuficiente consideración a la situación de las niñas

Aunque la inmensa mayoría son niños, el número de niñas que llegan ha crecido en los últimos meses (sobre todo en Melilla), por lo que la perspectiva de género es esencial para evitar su invisibilidad. La ausencia de esta perspectiva, puede generar situaciones no deseables (que han sido observadas), como la presencia de trabajadores hombres en las áreas residenciales donde las jóve-



nes duermen y se asean; formas inapropiadas de dirigirse a ellas en temas relativos a su salud sexual y reproductiva; mecanismos ineficaces para la detección y protección de niñas víctimas de trata; o la ausencia o escasez de oportunidades de ocio y entretenimiento programado (que podrían derivar en casos extremos en situaciones de explotación sexual), etc.

j) Escasa atención a necesidades específicas

La ausencia de evaluaciones del interés superior está provocando que en muchos lugares no se detecten correctamente necesidades específicas, o que no se cuente con recursos especializados suficientes dirigidos a atender a niños y niñas en situación de trata, beneficiarios de protección internacional, y aquellos que tienen problemas de salud mental, conducta o adicciones.

k) Reglas disciplinarias y régimen de salidas que condicionan la vida de los centros

Las reglas de salidas, de convivencia, de conducta o disciplinarias determinan buena parte de las condiciones de acogida y las actividades que cada niño o niña realiza. Son los principios y estándares de derechos de niños en contexto de la migración los que deberían actuar como pauta de una convivencia armónica y no las reglamentaciones disciplinarias. La generación de un “entorno de seguridad” es un elemento relevante de la protección, pero no debe afrontarse como un ejercicio de control.

El incumplimiento de estas reglas no debe conllevar la restricción o negación de sus derechos fundamentales. La investigación ha detectado que prima el enfoque disciplinario (basado en premios y castigos – en un caso incluso el castigo consistía en no salir del centro en un mes).

En algunos casos, los niños y niñas pueden entrar y salir sin mayores restricciones -por ejemplo, regulando el retorno en horas nocturnas-, mientras que en otros las salidas se limitan a pocas horas de la tarde, durante 3 o 4 días de la semana, o siempre a los mismos lugares. En algunos casos también se ha detectado que se veta temporalmente la salida en función de la “fase” en que se encuentre cada niño. El creciente rechazo vecinal y social hacia estos niños y niñas, también está contribuyendo a que algunos centros opten por este régimen restrictivo de salidas.

l) Traslados excesivos entre centros y sin evaluaciones formales del interés superior

La saturación ha convertido los traslados en una práctica cotidiana en Andalucía. Estos traslados se deciden frecuentemente sin una evaluación del interés superior del niño, con base a criterios externos (disponibilidad de plazas, orden de registro, logística, presupuestos, identificación de niños como “problemáticos”). Sin embargo, el criterio prioritario para decidir un traslado debe ser el del interés superior del niño, y debe incluir la información oportuna y adecuada al niño o niña, en un idioma que comprenda.

m) Empeoramiento del clima en los centros

Aunque la inmensa mayoría de los niños entrevistados aludían al buen trato recibido por parte del personal de los centros, su dedicación y vocación, también se ha recogido información sobre situaciones esporádicas de diversas formas de malos tratos - mayoritariamente verbales, aunque algunos físicos también- propinados a los niños por integrantes del equipo de trabajo del centro, como educadores, vigilantes, etc.

Esas situaciones no deben necesariamente vincularse a la saturación de los centros, pero sí se ven agravadas, por la debilidad de los mecanismos de queja, la insuficiente independencia de algunos mecanismos de supervisión, o el temor de los niños de sufrir otras consecuencias en el caso de que reporten el hecho. Las situaciones de violencia entre los propios niños sí suelen agravarse en contextos de saturación de los centros. En casos aislados, se habrían dado casos de agresiones hacia el personal del centro por parte de los niños. Los robos entre niños (de móviles y ropa principalmente) están aumentando por las situaciones de sobreocupación.

3^{ER} RETO: ¿Centros mixtos o focalizados para niños y niñas migrantes?

Hay cada vez más establecimientos que solo acogen a niños o niñas migrantes. Esto está ocurriendo en la práctica, a pesar de que, hasta el momento, se haya venido apostando de forma bastante generalizada por los centros "mixtos" (con niños españoles y niños migrantes), como modelo que facilita la integración social. Una vez más, la saturación del sistema está dando lugar a nuevos modelos de actuación en la práctica, en los que no prima necesariamente la búsqueda de soluciones adaptadas a cada necesidad específica (tanto de los niños españoles como de los migrantes). Por tanto, en la búsqueda de soluciones, es esencial combinar un sistema de protección integral con mecanismos de protección especial que asegure la igualdad de derechos en la diversidad.

La acogida en centros exclusivos para niños y niñas migrantes, solamente está justificada en una fase de primera acogida, durante un período limitado, siempre que lo requiera su interés superior, y para garantizar su integración adecuada y efectiva en condiciones de igualdad.

4^º RETO: El empeoramiento de las situaciones de extrema vulnerabilidad

a) La salida de los centros (mal llamadas "fugas")

El abandono de los centros por los menores es un hecho cotidiano en casi todos los centros de Andalucía, Melilla y Ceuta. En Ceuta y Melilla, debido a su aislamiento de la península, se añaden los peligros de vivir en situación de calle, y de intentar cruzar el Estrecho escondidos en barcos y contenedores (hacer *risky*). Una vez de vuelta al centro (voluntariamente o por ser interceptados), los chicos comienzan un ciclo de entradas y salidas que van ahondando en su vulnerabilidad y falta de esperanza en su futura integración. Los motivos alegados por los niños y niñas son:

- Los relacionados con su **proyecto migratorio**. Cuando el lugar en que se encuentran es tan sólo una tierra de paso en busca, por ejemplo, de una reunificación familiar en otra Comunidad de España u otro país europeo (especialmente en el caso de Ceuta y Melilla, donde quedan atrapados hasta la mayoría de edad).
- La **incertidumbre sobre su futuro e incomunicación**. Al no recibir información sobre su trámite de residencia, o por la dificultad que tienen para comunicarse o porque perdieron la esperanza y confianza en el sistema que los acoge.
- Por las **condiciones de los centros**.
- Por la **falta de acceso a actividades educativas**.

Las consecuencias son graves: el peligro de caer en las redes de traficantes y tratantes de personas, la irregularidad e invisibilidad si la salida se produce antes de la declaración del desamparo y el inicio de la tutela (lo que les privará de protección y derechos antes de la mayoría de edad) y el efecto disruptivo en el trabajo de los educadores y otros profesionales.

b) Niños en situación de calle

Es un fenómeno creciente y preocupante, cuyos riesgos asociados van desde el consumo de drogas, al de explotación sexual comercial o el abuso.

Para ello se han puesto en práctica programas de educadores de calle, aunque su carácter incipiente hace difícil la evaluación de sus resultados. Estos programas son muy positivos y, con permanencia y seguimiento individualizado, podrían ser determinantes para identificar soluciones, máxime en un contexto de creciente estigmatización hacia estos niños, y de manera particular a quienes se encuentran en situación de calle.

c) Estigmatización y xenofobia

Los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur de España evidencian un preocupante fenómeno de estigmatización, muy obvio en Ceuta y Melilla y creciente en Andalucía. Englobados negativamente en el concepto genérico de "los MENA", son tratados como una amenaza y un problema de orden público, sufriendo en ocasiones un rechazo institucional y ciudadano hacia su presencia, la apertura de centros, o con prácticas discriminatorias que impiden su integración (uso de uniformes o indumentaria no adaptada al entorno, salidas programadas siempre a los mismos sitios, prohibición de salir al balcón, etc). Este rechazo social también tiene su reflejo en las escuelas, donde a la etiqueta de "niño tutelado", se une la de "MENA".



#04

NECESIDAD DE FORTALECER LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

a) El rol supervisor del tutor (entidades públicas de tutela)

En el sistema vigente, el organismo rector en materia de protección de la infancia tiene al mismo tiempo el mandato de actuar como tutor de estos niños, y también de realizar la supervisión de los centros con inspecciones periódicas.

El reto de conservar y garantizar la independencia de estos dispositivos de supervisión se añade a la insuficiente coordinación entre los diferentes niveles territoriales y a la ausencia de protocolos u otras herramientas autonómicas para el monitoreo y supervisión independiente y periódica de todos los centros (infraestructuras, equipos de trabajo, estado de los trámites, reglas de conducta, situaciones de malos tratos, escolarización, etc.).

También es fundamental mejorar la transparencia, y la calidad y difusión de datos.

b) El rol supervisor de las secciones de menores de las fiscalías

Las encargadas de velar por el respeto de todos los derechos de estos niños y niñas son las fiscalías. En las secciones de menores de las fiscalías puede llegar a presentarse un conflicto de interés cuando un mismo fiscal cumple la función de iniciar casos contra niños y niñas en conflicto con la ley penal, y por el otro, ejerce un rol protector de los derechos de aquellos niños tutelados por el sistema de protección de infancia, en particular cuando esas dos modalidades de intervención se dan en el establecimiento. En la investigación, se ha constatado lo problemático de esta situación.

También se ha observado un escaso recurso a las fiscalías por parte de los niños y niñas migrantes no acompañados, entre otros factores, por la falta de información o la inexistencia en la mayoría de centros de mecanismos formales y efectivos para hacer llegar quejas sobre los propios centros. Además, también se ha detectado que los fiscales no visitan los centros con la periodicidad prevista, por razones de falta de personal suficiente.

Otros retos están relacionados con la escasez de herramientas de carácter vinculante para lograr la ejecución de sus recomendaciones para prevenir, detener o reparar daños derivados de violaciones de derechos de estos niños y niñas; y la necesidad de dar a conocer sus actas y oficios, además de las recogidas en sus memorias anuales.

c) El Defensor del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil

El **Defensor del Pueblo**, a nivel estatal, y el **Defensor del Pueblo autonómico** (a su vez Defensor del Menor, en el caso de Andalucía) realizan un seguimiento periódico de la situación de estos niños

y niñas, siendo mecanismos relevantes para la supervisión general de su situación y un dispositivo de canalización de quejas individuales o puntuales.

La **sociedad civil** tiene un doble rol esencial, como supervisor y fiscalizador de las políticas públicas, y como especialistas que prestan servicios directos a los niños y niñas. No obstante, se ha constatado las dificultades que encuentran diversas organizaciones no gubernamentales para poder observar adecuadamente las condiciones de los niños y niñas en los centros de los sistemas de protección, o para realizar algunas actividades.



#05

LA INTEGRACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS CUANDO ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD: UNA INVERSIÓN A MEDIO Y LARGO PLAZO

Los jóvenes inmigrantes ex tutelados, sin el apoyo familiar u otras redes sociales, asumen responsabilidades antes que el resto de los jóvenes, y llegan a su independencia en soledad y con mayor vulnerabilidad. Por ello, tal y como subraya el Comité de los Derechos del Niño y la Comisión Europea, son tan importantes los programas de preparación para la vida independiente desde dos años antes de su mayoría de edad. La ausencia o limitación de estos programas puede suponer graves perjuicios para el joven ex tutelado: el paso a situación migratoria irregular (con riesgo de expulsión) o incluso caer en manos de mafias u organizaciones delictivas.

Estos programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas. De las iniciativas autonómicas investigadas derivan resultados preocupantes ya que, o bien éstas no se están implementando, o no hay mecanismo de seguimiento alguno tras alcanzar la mayoría de edad, o bien aun siendo aplicadas, el porcentaje de niños y niñas que efectivamente se benefician es sumamente bajo.

Así pues, la mayoría de edad constituye para muchos jóvenes una línea divisoria que los coloca -nuevamente- en una situación de especial vulnerabilidad, por las dificultades para acceder a un trabajo, una vivienda, protección social básica, o para acreditar los medios de vida suficientes que les permitirán lograr la renovación del permiso de residencia.

De lo observado, se ha podido constatar que los casos exitosos de jóvenes ex tutelados en proceso de autonomía, han estado precedidos de experiencias positivas de planificación, recursos, coordinación entre actores, y procedimientos sensibles a su edad y necesidades. Estas experiencias ejemplares (muchas de ellas apoyadas por ONG) deberían consolidarse como política de Estado cuyo éxito redundará no solo en los niños y niñas, sino en la sociedad en su conjunto a corto, medio y largo plazo.

En el actual contexto de iniciativas de gobernanza global como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, y de diseño de políticas en la senda de desarrollo sostenible hacia 2030, España tiene en la integración de niños y niñas migrantes no acompañados uno de sus mayores retos. También como firmante de la Convención sobre los Derechos del Niño, como ha solicitado a nuestro país el Comité que vela por su cumplimiento.

Como recuerda la Comisión Europea, una integración temprana es clave para su desarrollo hacia la vida adulta, es una inversión social y un factor esencial que contribuye a la cohesión social en toda Europa⁹.

⁹. Comunicación de la Comisión Europea (2017), *op. cit.*

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

Los niños y las niñas migrantes no acompañados en España son un colectivo vulnerable que debe ser protegido de forma urgente por los poderes públicos, tal y como reconoce el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Es imprescindible la adopción de un **Plan Nacional**, apoyado por todas las administraciones públicas y autoridades competentes, que garantice una protección efectiva e integral y la plena integración social, conforme a nuestros compromisos internacionales relacionados con los niños y niñas migrantes. La investigación realizada pone de manifiesto la necesidad de una serie de medidas que deberían seguir las siguientes líneas de actuación:

1. Adecuar los marcos normativos a los estándares internacionales de derechos aplicables a los niños y niñas migrantes no acompañados

Para ello se deberían modificar, entre otras, la *Ley de Protección Jurídica del Menor*, la *Ley de Extranjería* y su *Reglamento* en determinados aspectos restrictivos de los derechos de menores (determinación de la edad, autorización de trabajo a los 16 años, privación de libertad, devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla, entre otros); y la *Ley Orgánica de Educación*, para garantizar un acceso más flexible a la educación y un acompañamiento reforzado.

Asimismo, se debería adoptar finalmente el *Reglamento de Asilo* y el Reglamento de la *Ley de Infancia* (este último, para incorporar estándares mínimos comunes); la *Ley Orgánica de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* para reforzar el papel protector del Ministerio Fiscal y la creación de Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad, y una *Ley específica sobre trata de seres humanos*, que incorpore la perspectiva de infancia.

Debería incorporarse también la figura del asesor independiente y especializado para niños y niñas no acompañados que vele por el respeto a sus derechos e interés superior durante toda la fase de protección y tutela pública, en línea con las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y de la Comisión Europea.

2. Asegurar una política integral coordinada en los distintos niveles territoriales

Coordinación de todas las entidades a cargo de la infancia y materias relacionadas (educación, sanidad, migración, asilo, justicia, trata de personas, equidad de género, etc.) para garantizar una protección integral de los niños migrantes no acompañados. Para ello habría que actualizar y extender al contexto autonómico y local el *Protocolo Marco sobre Determinadas Actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados*, o adoptar un instrumento de coordinación alternativo.

3. Garantizar estándares comunes para una protección homogénea de sus derechos a nivel nacional

La adopción de un **Procedimiento común de Determinación del Interés Superior del Niño** específico para niños y niñas migrantes no acompañados, dotado con recursos suficientes para establecer un plan individualizado de seguimiento y acompañamiento, que garantice una solución duradera.

Adopción de **pautas específicas para la infancia en las actuaciones de rescate, recepción, identificación, derivación, tutela y tramitación de documentos**, para garantizar los derechos de los niños y niñas, que deberán incluir entre otras:

- representantes del sistema de protección en los puntos de llegada y entrevistas por personal especializado;
- supervisión para evitar devoluciones automáticas;
- guarda provisional y tutela de oficio sin dilación, evitando ceses hasta que la protección sea asumida por otra Comunidad Autónoma;
- tramitación inmediata de la autorización de residencia ante situaciones de desamparo;
- criterios armonizados para conceder documentación y permisos a niños y niñas tutelados y jóvenes ex tutelados, dando prioridad a estos expedientes;
- derecho a la no separación de acompañantes adultos cuando no hay riesgo de trata; detección proactiva de necesidades de protección internacional;
- asistencia jurídica gratuita.

Protocolo uniforme para la Determinación de la Edad, basándose en un método multidisciplinar y en una evaluación del interés superior, y con respeto pleno a la dignidad y a todas las garantías jurídicas que deben acompañar siempre a estos procesos (presunción de minoría de edad, asistencia jurídica, posibilidad de recurso directo, entre otras).

Estándares Mínimos de acogimiento residencial a nivel estatal que aseguren un entorno físico y emocional protector, y un espacio seguro para el pleno desarrollo de los niños, incluyendo:

- tipología y tamaño de los centros (también más recursos para niños y niñas con necesidades específicas);
- criterios mínimos de higiene, infraestructura, alimentación, salud, accesibilidad y seguridad;
- ratio y tipo de profesionales especializados con criterios comunes de contratación; normas de convivencia, sanciones y medidas de contención (con enfoque socio-educativo, no punitivo);
- mecanismos de queja, prevención y actuación en caso de abuso y maltrato; plan de formación de profesionales involucrados;
- protocolo de traslados entre centros de acuerdo al interés superior del niño;
- pautas para agilizar y priorizar la guarda provisional, tutela y permisos de residencia.

4. Promoción del Acogimiento familiar

Promoción del Acogimiento familiar con fortalecimiento de políticas, recursos y prácticas que promuevan el acogimiento en familia extensa y ajena, además de procedimientos y protocolos de búsqueda de familiares en España u otros países europeos, siempre tras evaluar correctamente el interés superior del niño o niña.

5. Establecer un Mecanismo Nacional de Derivación, constituido por:

- Un **registro único, integral y coordinado de datos cuantitativos y cualitativos** de los niños y niñas no acompañados para un seguimiento individualizado durante todo el proceso de acogida, para conocer la disponibilidad de recursos de protección en las Comunidades/Ciudades Autónomas, facilitar decisiones sobre traslados, así como orientar el diseño y evaluación de las políticas de protección. Se puede hacer sobre una revisión en profundidad del actual Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENAS) o creando herramientas específicas.
- Un **Protocolo o mecanismo integrado y coordinado de traslados** a diferentes CCAA.

6. Elaborar un Plan de contingencia para el caso de llegada de un número importante de niños y niñas migrantes apoyado en el Mecanismo Nacional de Derivación.

7. Medidas para garantizar el derecho a la educación y una escolarización más ágil y flexible

La inserción educativa debe facilitarse a través de un plan de acogida e itinerario educativo, basado en la evaluación psicopedagógica de las necesidades educativas del niño, y consistente en: a) un aprendizaje previo del castellano; b) un período de adaptación al centro; c) actividades educativas de integración; d) y medidas de apoyo para prevenir el abandono escolar e incentivar el acceso a estudios posobligatorios.

Para los niños y niñas mayores de 16 años habría que facilitar la continuidad de su formación en el ciclo postobligatorio, así como promover recursos educativos específicos que faciliten su integración sociolaboral y eviten la marginación social para los que llegan en edad próxima a los 18 años.

Con el objetivo de prevenir la xenofobia y el *bullying* contra los niños y niñas tutelados, se deben establecer herramientas y protocolos como la creación de la figura del “coordinador o coordinadora de bienestar y protección”, encargados de facilitar información sobre los protocolos; promover medidas, planes de formación y realización de valoraciones de riesgo; y garantizar coordinación con los servicios sociales.

8. Otras medidas de integración sociolaboral y la transición a la vida adulta:

Con el fin de lograr su integración plena en la sociedad, serían necesarias medidas como:

- garantizar y agilizar la tramitación de su documentación y permisos de residencia y trabajo (dando prioridad a los que se aproximan a la mayoría de edad);
- el reconocimiento formal de capacidades adquiridas;
- promover convenios o iniciativas conjuntas con actores de la sociedad civil y sector privado para la promoción profesional y ocupacional, y el acceso al trabajo de mayores de 16 años;
- ampliar los programas de apoyo al tránsito a la vida adulta de niños tutelados;
- extender los programas de alojamiento, formación, apoyo psicosocial, mediación intercultural.

9. Establecer metas e indicadores para evaluar periódicamente los progresos

Con el fin de evaluar periódicamente el impacto y el progreso de las políticas de primera acogida, protección, educación e integración, deberían establecerse metas e indicadores. Estos indicadores deben estar basados en los principios y estándares internacionales de derechos de la infancia en el contexto de la migración, y recoger información desagregada con base en la edad, nacionalidad, género, discapacidad, y otros criterios que aseguren respuestas sin ninguna clase de discriminación.



© UNICEF/LAURA PERONA

10. Fortalecer los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas

Resulta fundamental establecer estándares mínimos de difusión y acceso a la información sobre niños y niñas migrantes no acompañados, así como sobre las medidas adoptadas y los recursos presupuestarios ejecutados. También es necesario fortalecer los mecanismos de supervisión de los sistemas de protección:

- En cuanto a las secciones de menores de las fiscalías, se debería evitar que un mismo fiscal y en un mismo establecimiento, inicie acciones contra niños y niñas acusados de cometer delitos, y vele, al mismo tiempo, por los derechos de los niños y niñas tutelados. Es necesario también fortalecer las funciones de protección y supervisión de los centros que le han sido asignadas. Para ello, es imprescindible que realicen las visitas con la periodicidad prevista, y que se le reconozcan facultades para ordenar la aplicación de medidas preventivas y reparatorias de derechos, cuando existan condiciones inadecuadas en los centros, o se produzcan fallos en los procedimientos de residencia, determinación de la edad u otros. También es necesario que las fiscalías den publicidad a los informes de evaluación y seguimiento del sistema de protección, así como que cuenten con los recursos presupuestarios o humanos que sean necesarios para garantizar su función de protección de la infancia.
- Garantizar el derecho de los menores a acceder a la justicia y a la tutela judicial efectiva.
- Garantizar la existencia de mecanismos independientes de diferente naturaleza: mecanismos internos de inspección de los propios sistemas de protección con la suficiente autonomía, seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por las Defensorías del Pueblo, y facilitar la evaluación por organizaciones especializadas de la sociedad civil, dándoles legitimación activa para el ejercicio de acciones de defensa de derechos.

11. Promover acuerdos y mecanismos de cooperación internacional para facilitar la tramitación de documentación, la búsqueda de familiares y el traslado para su reunificación familiar.

Las repatriaciones y reagrupaciones familiares en el país de origen sólo pueden llevarse a cabo si: es el resultado de una evaluación previa del interés superior del niño, se organiza la acogida por parte de la familia y los servicios de protección, se garantiza acceso a la salud, educación y protección social en el país de origen, y no hay riesgo de violencia, explotación o trata.

Asimismo, se deberían promover iniciativas bilaterales y globales para abordar las causas estructurales de la migración desde un enfoque de derechos, en el marco del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas.

12. Plan contra el racismo y la xenofobia a nivel estatal y autonómico

La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas deben desarrollar planes de acción, con metas de corto y largo plazo, para la prevención de la xenofobia, estigmatización y toda forma de criminalización social y comunicacional hacia niños y niñas migrantes, en particular los no acompañados.

13. Dotar el Plan Nacional de un respaldo presupuestario previsible y sostenible

Es necesario asegurar de manera estable los recursos presupuestarios y materiales necesarios para garantizar la implementación de este Plan, tanto por las Comunidades Autónomas como por la Administración General del Estado.

unicef  | para cada niño