



RESUMEN EJECUTIVO

CANARIAS: NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN UNA DE LAS RUTAS MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO

Hacia una política de contingencia con enfoque de derechos de la infancia

CANARIAS: NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN UNA DE LAS RUTAS MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO

Hacia una política de contingencia con enfoque de derechos de la infancia

Edita

Área de Incidencia Política y Estudios
Dirección de Sensibilización y Políticas de Infancia
UNICEF Comité Español
C/Mauricio Legendre, 36. 28046 Madrid
Tel. 913789555

Adaptación del informe de UNICEF España (2021):
Canarias: Niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo.
Hacia una política de contingencia con enfoque de derechos de infancia

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

Diseño gráfico: Rex Media SL
Fotografías:©UNICEF España/2021/Erasmus Fenoy

Depósito Legal: M-22224-2021
ISBN:978-84-124058-1-1

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

Madrid, julio de 2021



LA PANDEMIA NOS HA ENSEÑADO QUE HAY QUE PREPARARSE PARA LAS EMERGENCIAS	4
--	---

EN CAYUCO Y PATERA HACIA LAS ISLAS CANARIAS: UNA DE LAS RUTAS MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO	6
---	---

1. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS	8
--	---

a. Esfuerzo y respuesta del sistema de protección canario, afectado por la ausencia de un modelo integral de corresponsabilidad	8
b. Falta de especialistas de infancia en costas	10
c. Varias instituciones saturadas y sin planes para actuar ante contingencias, comprometen los resultados del sistema de protección	11
• Policía Nacional	11
• Fiscalías de extranjería, institutos forenses, centros radiológicos	11
d. La obtención de un permiso de residencia: un derecho accesible para muy pocos	13
e. La ausencia de un sistema adecuado de gestión de datos sobre niños y niñas migrantes no acompañados	14
f. Condiciones en los centros de protección en tiempos de crisis	15
g. La necesidad de reforzar los mecanismos de supervisión	19
h. Lecciones aprendidas en Andalucía 2018-2021	20
i. Situación en Ceuta en 2021	21
j. Hacia una verdadera gestión de las emergencias: propuestas para reemplazar un modelo agotado	22
k. La llegada a la mayoría de edad y la fuerza dinamizadora de jóvenes en peligro: un desafío clave de las políticas de inclusión social y desarrollo humano	23

2. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES QUE LLEGAN CON SUS FAMILIAS	26
---	----

a. De los primeros momentos al traslado como parte de la solución	26
b. Primeros pasos hacia una política de contingencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: el Plan Canarias	27

3. RECOMENDACIONES	28
---------------------------	----

LA PANDEMIA NOS HA ENSEÑADO QUE HAY QUE PREPARARSE PARA LAS EMERGENCIAS

En 2018 llevamos a cabo el primer diagnóstico de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española. En ese momento, el volumen máximo de llegadas se registraba sobre todo en Andalucía, Ceuta y Melilla. En junio de 2021, el foco se ha trasladado a las Islas Canarias y Ceuta. En el caso del archipiélago, la contingencia humanitaria migratoria ha comenzado en 2020, y al momento de presentar este informe, continúa produciéndose.

En aquel momento, como ahora, las cifras no eran inasumibles para un país como España –recordemos que la mayoría de personas migrantes no llegan a España por la frontera sur-, pero la situación tuvo tintes preocupantes desde el punto de vista humanitario porque el sistema de acogida a migrantes para adultos y niños no estaba preparado una vez más. Tres años después, sigue sin estarlo.

Con la pandemia de coronavirus, hemos aprendido que hay que prepararse para las emergencias. No existe mejor contexto que esta crisis sanitaria que aún estamos viviendo para entender cómo es la lógica del trabajo en emergencias humanitarias. A partir de ahora, resulta mucho más fácil comprender la importancia de la fase de preparación ante futuras contingencias, un requisito vital para evitar que un acontecimiento como éste nos vuelva a pillar desprevenidos y sin las herramientas suficientes.

Se habla ya del Centro Estatal de Salud Pública como como una de las herencias positivas de la pandemia ante futuras crisis. Sin embargo, en materia de infancia migrante, a pesar del carácter estructural del fenómeno de las migraciones, las repetidas crisis que se han venido dando – las más recientes en 2006-2008 (Canarias), 2018 (Andalucía y Melilla), 2019-2021 (Ca-

narias) y 2021 (Ceuta), todavía no han dejado una herencia similar en ninguno de los dos aspectos.

España es frontera geográfica sur de Europa, a través sobre todo de Canarias, Andalucía, Ceuta y Melilla. España es y seguirá siendo, por tanto, puerta de entrada de miles de niños y niñas migrantes. Por ello, no puede seguir improvisando respuestas en sus fronteras terrestres y marítimas, porque esta improvisación pone en riesgo a los niños y niñas, y pone en grave tensión a muchas instituciones, entidades y profesionales que están implicados en la atención y protección de la infancia migrante.

El sistema español da una respuesta a la infancia migrante desde el prisma adecuado, porque la da desde la lógica de la protección, no desde la del control migratorio. Pero en situaciones de emergencia – relativamente habituales dada nuestra posición geográfica -, faltan protocolos y recursos suficientes, y especialmente, a través de un modelo que deja en soledad a la Ciudad y Comunidad Autónoma que le toca recibir a la infancia no acompañada que llega en cada contingencia humanitaria migratoria. Por estos motivos, los sistemas se saturan y tensionan, afectando derechos, dejando a muchos niños y niñas sin la protección adecuada, y comprometiendo sus resultados, esfuerzo e inversión.

La situación actual en Ceuta y Canarias, los dos puntos de la frontera sur que en este momento tienen una mayor presión migratoria en España, evidencia que cuando el sistema se satura (el de protección de infancia de la Comunidad o Ciudad Autónoma respectiva, pero también en otras entidades que tienen un rol muy importante, como las fiscalías de extranjería y de menores, la oficina de extranjería de la Delegación del Gobierno, Policía Nacional, entre otros), los derechos de la infancia se vulneran.

El diseño y la puesta en marcha de esta política de contingencia es imprescindible e impostergable. Y es responsabilidad del Estado en su conjunto. Por lo tanto, no puede, en modo alguno, como ha ocurrido en el archipiélago, descansar únicamente en la capacidad del sistema de protección de Canarias, de los Cabildos o de los Ayuntamientos afectados.

En Canarias, entidades públicas, estatales, autonómicas, insulares y locales, dentro de sus ámbitos de competencia, han realizado un paulatino y progresivo esfuerzo para la generación de recursos presupuestarios, inmobiliarios, humanos y de otro tipo, para intentar garantizar condiciones adecuadas de recepción y acogida a adultos y niños. Pero la ausencia de una verdadera política de contingencia de ámbito estatal y do-

tada de herramientas técnicas y presupuestarias eficaces, derivó, sobre todo a lo largo de varios meses, en condiciones de primera recepción severamente inadecuadas también para los niños y niñas que llegaban en condiciones de alta vulnerabilidad, especialmente en el muelle de Arguineguín (Gran Canaria).

Para los niños y niñas llegados con familias, el sistema gestionado directamente por el gobierno central empezó, lentamente, también a dar respuestas: no solo abriendo recursos, también trasladándolos a la península, especialmente a partir del primer trimestre de 2021. El sistema que da respuesta a estos niños y niñas, con sus familias, camina poco a poco hacia la lógica de la gestión de contingencias y el Plan Canarias es buen reflejo de ello.

Propósito y naturaleza del informe

PROPÓSITO: Se trata de ofrecer una mirada integral sobre la situación de los niños y niñas migrantes, y de los jóvenes extutelados en el marco de una nueva contingencia humanitaria migratoria. El informe analiza, desde un enfoque de derechos de infancia, la respuesta a esta crisis a través de las principales políticas y prácticas implementadas por diversos organismos públicos estatales, autonómicos, insulares y locales, con la cooperación de diversas entidades sociales.

En materia de niños no acompañados, el informe es una evaluación general de los esfuerzos realizados por el sistema canario de protección de infancia, para luego visibilizar los múltiples desafíos y problemas que genera el uso de un modelo de protección de infancia que no es el adecuado para la gestión de una contingencia humanitaria migratoria de estas características. El informe explica y fundamenta la necesidad de un modelo integral y basado en la corresponsabilidad del Estado y todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, como herramienta central para la protección de los derechos de niñas y niños migrantes no acompañados ante estas crisis. El informe aborda también en profundidad los desafíos que se plantean tras alcanzar la mayoría de edad, la situación de los derechos de los niños y niñas que llegan acompañados

por adultos referentes y el reto que existe para identificar a las personas fallecidas en las rutas hacia España. Este informe es parte del trabajo de UNICEF España en materia de seguimiento de las recomendaciones del Comité de los 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 30 de mayo y el 16 de junio de 2021 en Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Madrid), y su posterior procesamiento y análisis. Para ello se realizaron visitas a 27 establecimientos de distinta naturaleza de los sistemas de protección y de acogida a migrantes, y de acogida humanitaria a personas adultas y familias, así como entrevistas semiestructuradas con niños y niñas migrantes no acompañados, con jóvenes extutelados 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. También se realizaron numerosas reuniones con actores claves de Andalucía y Ceuta.

EN CAYUCO Y PATERA HACIA LAS ISLAS CANARIAS: UNA DE LAS RUTAS MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO

Cada vez hay más niños y niñas que se desplazan en el mundo y cada vez hay más niños y niñas que se desplazan hacia las Islas Canarias, solos y acompañados. Desde 2019, han llegado a Canarias unos 3.830 niños y niñas migrantes, la mayoría solos, aunque el número de niños que ha llegado con algún miembro de su familia ha crecido.

Son familias y niños que han salido por razones de conflictos armados, múltiples formas de violencia, o bien por la imposibilidad de ejercer derechos básicos, los cuales son esenciales para el desarrollo humano integral de la infancia. La creciente presencia de niños, niñas y familias es una nota distintiva de estas crisis humanitarias de movilidad humana en España, Grecia, Italia o Malta, especialmente desde comienzos del Siglo XXI. Se trata, por tanto, de un fenómeno estructural integrado por “coyunturas recurrentes”,

que precisa políticas públicas apropiadas, y herramientas adicionales para dar una respuesta adecuada a las repetidas situaciones de contingencia. Esta ruta Atlántica ha sido calificada como una de la más peligrosas del mundo.

Sepohore Sahé, una niña de tan solo 13 meses de edad, fallece frente a las costas de Gran Canaria el 16 de mayo de 2019, es decir, en las primeras semanas de la crisis humanitaria migratoria que se desarrollaría en Canarias a partir de entonces. Su prima, de 8 años, también perdía a su madre, Justine Senekoke¹.

Estos casos son apenas una muestra microscópica de una de las notas características de la movilidad humana desde finales del siglo pasado: el incremento dramático de las personas fallecidas, desaparecidas o heridas a lo largo de las rutas migratorias, y su im-

Número de llegadas de personas y embarcaciones a Canarias (2019-2021)



1. Al respecto, ver la nota de Nicolás Castellano, *Un entierro digno para Sephora, la bebé de la patera*, del 6 de junio de 2019, en https://cadenaser.com/ser/2019/06/06/sociedad/1559775611_983706.html.

Niños y niñas llegados a Canarias por vía marítima, por año y nacionalidad

	2019	2020	2021*	Total
Costa de Marfil	77	144	146	367
Gambia	59	103	32	194
Guinea Bissau	-	12	19	31
Mali	28	574	171	773
Marruecos	251	1.201	270	1.722
Rep. Guinea	39	112	34	185
Senegal	13	445	24	482
Otras	22	38	13	73
Total	489	2.629	709	3.827

* Datos al 31 de mayo de 2021

Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior

pacto en los niños y niñas. Esto ocurre en un escenario en el cual la migración por vías irregulares ha pasado a ser un rasgo estructural de la movilidad humana, como resultado de una confluencia de factores, tales como: la ausencia de canales regulares para migrar para las personas que necesitan salir de sus países por múltiples causas ligadas a la falta de condiciones dignas y/o seguras de vida, del incremento y diversificación de los mecanismos de control migratorio, la peligrosidad de los caminos que se ven forzados a escoger y, en ese contexto, el surgimiento y crecimiento de las redes de tráfico de migrantes, entre otros.

Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), se han confirmado 250 muertes en 2021 en la ruta hacia Canarias, casi el doble que en el mismo período del año anterior. En todo 2020, fueron 850 muertes y desapariciones. Según la organización Caminando Fronteras, en lo que va de 2021, la cifra habría llegado a 1.922.

Especialistas de la OIM subrayan la dificultad para determinar el número de niños o niñas que fallecen o desaparecen en contexto de migración, y que las evidencias indican que las estimaciones de víctimas

en la ruta hacia Canarias “no hacen más que arañar la superficie de esta tragedia”. Señalan, además, la dificultad de obtener información más precisa sobre la edad de los niños, algo que se agrava en el caso de rutas marítimas, debido al alto número de cuerpos que nunca se encuentran. Y aun cuando son hallados, en numerosas ocasiones los datos recolectados y difundidos se limitan al número de víctimas, y por ende los niños no quedan registrados como tales.

Como es evidente, las brechas de información sobre personas fallecidas en rutas migratorias son significativas, y cuando se trata de datos desagregados, entre otros criterios, por edad, pueden subir a porcentajes alarmantes.

La ruta por mar hacia las Islas Canarias entraña particular dureza para los niños y niñas migrantes, no solo por la cantidad de vidas humanas que se cobra, también por el número de días de travesía, el miedo a perecer, la falta de víveres y comida, o por las posibilidades de ser testigos de la muerte de otras personas. Todo ello afecta, en ocasiones, hasta mucho tiempo después, al bienestar físico y emocional, y a la salud mental de los niños y niñas.

CANARIAS



NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS

a. Esfuerzo y respuesta del sistema de protección canario, afectado por la ausencia de un modelo integral de corresponsabilidad

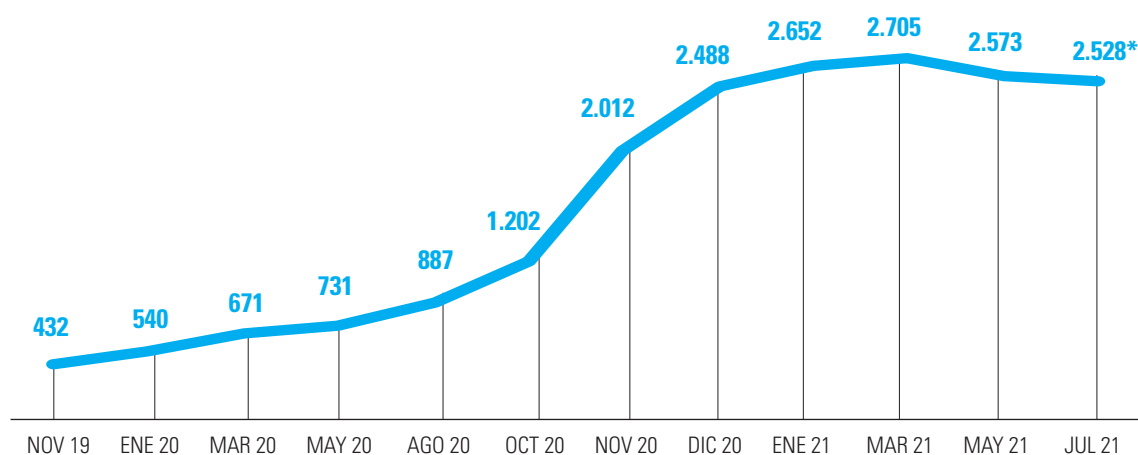
En un año y medio, desde finales de 2019 hasta principios de julio de 2021, alrededor de 2.848 personas presumiblemente menores de edad han sido atendidas por el sistema de protección de la infancia de Canarias. Este fenómeno no es una experiencia desconocida para el archipiélago. Entre 2006 y 2009, unos 2.727 fueron acogidos en los dispositivos de emergencia del gobierno canario.

Esta crisis ha convivido con un contexto inédito: la pandemia mundial causada por la propagación de la COVID-19. Esta crisis sanitaria ha resultado ser un desafío adicional para la atención y protección de los niños migrantes no acompañados en Canarias, debido a la adopción, por ejemplo, de estrictos protocolos sanitarios en la llegada y en los centros de protección, o la saturación en los centros sanitarios que también

hacían pruebas radiológicas para evaluar la edad. Sin embargo, paradójicamente, también ha facilitado que existieran numerosos recursos disponibles para la primera acogida de emergencia, como hoteles o albergues juveniles, que se encontraban inutilizados por las medidas de confinamiento.

El Gobierno Autonómico de Canarias, y en menor medida, las autoridades de los Cabildos insulares han incrementado de manera paulatina y progresiva el número de recursos habitacionales y de otro tipo a lo largo de esta contingencia. El esfuerzo ha sido, sin duda alguna, considerable. En julio de 2021, el sistema de protección autonómico llegó a contar con 43 centros de emergencia, dispositivos que se han sumado a los otros recursos ya existentes que estaban siendo gestionados por los Cabildos. Ese mes, había

Evolución del número de niños y niñas migrantes no acompañados en los recursos del sistema de protección de Canarias (2019-2021)



* A esa fecha, 188 presuntos menores de edad habían salido de los centros de emergencia (registrado como "fuga"), y entre abril y junio, 132 fueron trasladados a otras CCAA (ver más abajo)

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección General de Infancia y Familia del Gobierno de Canarias

dentro del sistema de protección alrededor de 2.528 presuntos menores de edad, la mayoría niños y niñas de cuya edad no se dudaba, pero también otras personas que estaban a la espera de determinación de la edad. Estas cifras contrastan con la capacidad real del sistema. Según sus autoridades de protección, el sistema solo está preparado, en el mejor de los casos, para dar una respuesta adecuada y de calidad a 600 niños y niñas migrantes.

Sin perjuicio del esfuerzo realizado para intentar brindar protección a todos los niños no acompañados, para ir promoviendo progresivamente su integración social en España, la realidad observada en la investigación demuestra que, aunque la dirección tomada era la adecuada, sus resultados son inevitablemente ambiguos.

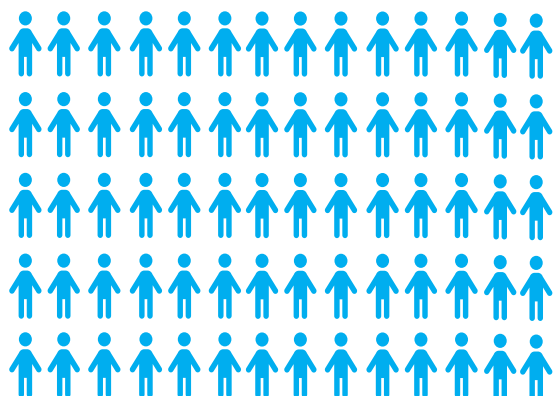
Si bien hay un proceso paulatino y virtuoso de inserción de aquellos niños que han pasado a los recursos de acogimiento residencial y protección integral, la mayoría de ellos ha visto cómo la prolongación de acogida en recursos de emergencia y en condiciones inadecuadas, no ha permitido iniciar dicho proceso de inclusión. La ausencia de planes de contingencia eficaces en las instituciones de ámbito estatal implicadas en la recepción, identificación y documentación de estos niños y niñas, y la inexistencia de un mecanismo nacional de derivación que permitiera traslados ágiles a otras CCAA y una distribución equitativa a lo largo de todo el territorio, no dejaba demasiado margen de acción e indefectiblemente ha de-

rivado en condiciones de protección inadecuadas para un considerable porcentaje de los niños.

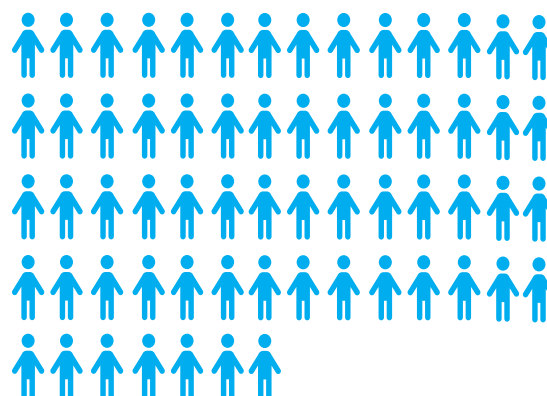
Al igual que ocurrió en Andalucía en 2018, a la llegada incesante de niños y niñas al sistema de protección, se ha respondido abriendo sin cesar dispositivos de emergencia. Al igual que ocurrió entonces, también ahora se está extendiendo el tiempo de estadia en este tipo de recursos, al haberse saturado también toda la red de centros residenciales. Y ello, a pesar de que normativamente los dispositivos de emergencia están previstos para un plazo considerablemente más breve.

Esta realidad, que se iba profundizando mes a mes, llevó al gobierno canario en diciembre de 2020 a reformar la normativa sobre las condiciones del sistema de protección, a fin de dejar sin efecto -en los recursos de emergencia- el límite de 20 plazas máximo (dando lugar a la apertura de una decena de centros entre 100 y 200 plazas, y otro tanto de más de 50). La reforma también autorizó la habilitación de otro tipo de instalaciones -incluyendo hoteles turísticos- para acoger a los niños no acompañados.

La experiencia muestra, y la realidad observada en Canarias no ha sido una excepción, que esta situación de saturación hace imposible una atención individualizada. Entre las diversas consecuencias que ello genera están la falta de escolarización y otros aspectos claves de la integración, el aumento de riesgos sobre la salud física y mental de los niños, y de la incertidumbre sobre qué puede ocu-



2.848 presuntos menores de edad han sido atendidos por el sistema de protección de la infancia de Canarias desde 2019 hasta principios de Julio de 2021.



2.528 continúan dentro del sistema de protección

188 lo han abandonado ("fugas")

132 han sido trasladados a los sistemas de protección de otras Comunidades Autónomas

rrir con ellos. También se profundizan las condiciones que pueden desencadenar hechos de violencia (autolecciones, entre niños, y entre ellos y el equipo educador) u otras formas de desprotección, como la decisión de abandonar los centros, aumentando el número de niños viviendo parcial o totalmente en la calle.

Parte de este esfuerzo ha sido asumido gracias al apoyo financiero de 10.000.000 de euros prestado por el Gobierno Central al sistema de protección canario, que había sido previsto por los Presupuestos Generales del Estado para este tipo de escenarios. Pero el monto es limitado, y las autoridades autonómicas y locales han tenido que seguir afrontando importantes retos políticos, sociales y financieros en solitario vinculados a la atención e integración social de niños y niñas migrantes no acompañados y jóvenes extutelados.

En comparación con la llamada Crisis de los Cayucos de 2006, esa asistencia, además de ser menor en términos financieros, tampoco es comparable con relación a la política de traslados que se puso en

marcha con los niños no acompañados en aquel momento. Mientras que en aquella ocasión -en virtud de un acuerdo alcanzado y con recursos adicionales del Estado- para mediados de 2007 se habían trasladado cientos de niños, en esta oportunidad, aunque no han faltado esfuerzos de diálogo y concertación, en la práctica solo 132 niños fueron a otras CCAA, habiendo ya pasado más de un año del inicio de la crisis migratoria humanitaria.

Lamentablemente, a pesar de haber transcurrido una década y media de dicha crisis, y unos tres años desde la contingencia en Andalucía, la respuesta a lo ocurrido en Canarias evidencia que se está lejos de entender lo que significa abordar una crisis desde el prisma de las responsabilidades compartidas. No hay ninguna Comunidad Autónoma que pueda por sí sola responder en situaciones de contingencia de manera adecuada con base en los estándares exigidos por la normativa internacional, europea y estatal para la recepción, acogida e integración de los niños y niñas migrantes no acompañados y jóvenes extutelados.

b. Falta de presencia de especialistas de infancia en costas

Como norma general en España, no está prevista la presencia de especialistas en infancia en los puntos de llegada a Canarias, ni en los barcos de Salvamento, ni en los muelles, ni en los Centros de Atención Temporal a Extranjeros (CATE) de la Policía Nacional. Esta presencia sí existe en otros países, como Italia, donde existe un marco de intervención conjunto (proyecto Praesidium) donde intervienen grupos multidisciplinarios, incluida la entidad especializada en infancia Save the Children.

Esta ausencia, junto a la insuficiencia de personal en momentos de gran afluencia, contribuye a una serie de problemas que van cayendo poco a poco en cascada sobre el sistema de protección, contribuyendo a su saturación y problemas de funcionamiento:

- La presencia de personas visiblemente mayores de edad en centros de infancia, que se declaran menores de edad en el momento de llegada y que, en estricta aplicación del principio de presunción de minoría de edad, son derivados de forma casi auto-

mática, por la policía, al sistema de protección de la infancia.

- La presencia de niños y niñas en los recursos de atención humanitaria para personas adultas o en los CATE, o incluso en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). En estos dos últimos dispositivos, se da la privación de libertad con menor o mayor extensión en el tiempo.
- La falta de asesoramiento e información especializada sobre los procedimientos y normativas relativas a la infancia no acompañada, incluyendo el derecho a pedir asilo.
- La menor capacidad para detectar, con la mayor rapidez posible, casos de particular situación de vulnerabilidad.
- La ausencia, como exigen los estándares internacionales, de un asesor o asesora independiente que vele, desde el primer momento, por el interés superior del niño o niña.

c. Varias instituciones saturadas y sin planes para actuar ante contingencias, comprometen los resultados del sistema de protección

La falta de planes de contingencia de actores vinculados a la política migratoria y su desbordamiento en contextos de contingencia como el que vive aún Canarias, profundizan la intensidad de los problemas de un sistema de protección de infancia desbordado y los alargan en el tiempo.

El colapso en las reseñas policiales y de los procedimientos de determinación de la edad - que recaen en la Policía Nacional, las fiscalías de extranjería/institutos forenses/centros radiológicos respectivamente -, lleva aparejada una cadena de retrasos en otras actuaciones que son absolutamente fundamentales para proteger, garantizar su derecho a la educación, salvaguardar su bienestar emocional e integrar socialmente en España a estos niños y niñas:

- Ausencia de Número de Identidad de Extranjero (NIE)
- Tutelas no constituidas (los niños continúan con guardas provisionales)
- No se solicitan pasaportes o cédulas de inscripción
- No se tramitan los permisos de residencia (fundamental para no llegar a la mayoría de edad en situación irregular)
- No se escolariza
- Barreras para el acceso a la atención sanitaria

Es el tipo de problemas que afecta a los niños y niñas migrantes no acompañados en España en una situación de contingencia, y que también pudimos corroborar en Andalucía en 2018. Casi tres años después, hemos detectado problemas idénticos.

Policía Nacional

Meses después del repunte máximo de llegadas, todavía hay un número importante de niños y niñas sin reseña policial, trámite imprescindible a efectos de registro, obtención del NIE, determinación de la edad y del que dependen toda una serie de trámites que garantizan su tutela, protección, escolarización, etc.

Muchos de los problemas con las reseñas vienen arrastrándose desde la etapa en la que la recepción se hacía en el muelle de Arguineguín, y es fiel reflejo de la sobrecarga de trabajo del Cuerpo Nacional de

Policía en estos puntos de llegada, además de la ausencia de la política de contingencia estatal y coordinada a la que estamos aludiendo. En ocasiones, se intenta paliar con diversas estrategias (incluso haciendo reseñas por vía telefónica o desplazándose a los centros de protección) para solucionar al menos los casos más urgentes o de mayor vulnerabilidad.

Fiscalías de extranjería, institutos médicos forenses y centros radiológicos

Si bien es cierto que en los momentos de llegadas masivas y peor gestión de la recepción de llegadas (sobre todo cuando se hizo en el muelle de Arguineguín), se dieron casos de niños y niñas que no fueron identificados correctamente y acabaron en centros y dispositivos para adultos del Plan Canarias, la regla general es que en Canarias se está respetando la presunción de minoría de edad, lo cual es un aspecto muy positivo. Esto quiere decir que, cuando una persona llega y se declara menor de edad o cuando se alberga la duda de que una persona pueda ser menor de edad, la Policía Nacional la deriva directamente y cuanto antes al sistema de protección.

En Canarias se está respetando la presunción de minoría de edad, aunque en los momentos de llegadas masivas se dieron casos de niños y niñas que no fueron identificados correctamente.

No obstante, los procedimientos para determinar la edad basados en pruebas radiológicas constituyen una práctica excesivamente generalizada en Canarias, al igual que ocurre en otros puntos de llegada. Y ello, aunque cuando estas pruebas solo han de realizarse cuando haya dudas evidentes sobre una posible mayoría de edad tras un análisis caso a caso. El equipo investigador de UNICEF España pudo corroborar en varias ocasiones que había niños con apariencia de



12-13 años que estaban a la espera de pruebas, y en algunos centros, el 100% de los niños estaba a la espera de su realización.

Las estadísticas existentes sobre las personas acogidas por el sistema de protección de infancia de Canarias como presuntas menores de edad que están a la espera de determinación de edad, son un indicador muy revelador. A inicios de julio de 2021, de los 2.528 presuntos menores de edad que están en el sistema de protección canario, 1.753 aún estaban pendientes de la determinación de la edad. Esa cifra era cerca del 85% de las personas acogidas en recursos de emergencia de la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia y alrededor de un 13% de los recursos residenciales de los Cabildos Insulares.

Este recurso excesivo al procedimiento se combina, como reconocen las propias fiscalías, con una evidente escasez de recursos humanos para atender al ingente número de expedientes que se acumulan en los despachos. Aunque ha habido algún refuerzo, ha sido más bien reciente y no existen mecanismos ágiles en la función pública para dotar de personal para este tipo de circunstancias. En parte, claro está, porque no existe ningún plan de contingencia para actuar y dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas migrantes afectado por una crisis humanitaria migratoria.

Además de esto, otra de las razones de este recurso excesivo a la realización de pruebas de edad viene dado porque todavía está pendiente una reforma profunda de este procedimiento, en línea con lo que ha recomendado a España el Comité de los Derechos del Niño. Según estas recomendaciones, debería introducirse en España un sistema que refuerce las garantías

jurídicas (presencia de abogado y representante legal, presunción de minoría de edad y medidas cautelares, y en el que se hiciera una valoración holística de evidencias documentales y entrevistas que permitieran valorar la madurez física y psicológica, de manera que solo se recurriese a procedimientos más complejos en un número limitado de casos y estrictamente cuando hubiera dudas fundadas sobre la edad de la persona.

La Fiscalía de Gran Canaria ha dado algunos pasos en esta dirección, y la organización Save the Children está a punto de poner en marcha con esta Fiscalía y la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia de Canarias un proyecto piloto con este enfoque para aplicarlo a unas cuantas decenas de casos y evaluar su funcionamiento en un contexto de contingencia y en un punto de la frontera sur.

Esta investigación ha corroborado también que la ejecución de todas las etapas del proceso hasta tener una edad reconocida en España (para, por ejemplo ser escolarizado en un curso concreto), tiene una extensísima demora. Los niños y niñas pueden pasar hasta más de un año esperando para hacerse las pruebas radiológicas, tener los resultados, para que los vea el médico forense, que adopte la fiscalía el decreto correspondiente o que se les notifique la decisión.

Por último, los institutos forenses y centros hospitalarios donde se realizan las pruebas óseas también se han visto desbordados. El desbordamiento de estos últimos ha sido particularmente grave en el contexto COVID, puesto que durante el confinamiento se retrasaron muchas pruebas médicas de la población que ahora no permiten seguir con el ritmo normal las radiografías que se practican para determinar la edad en España.

d. La obtención de un permiso de residencia: un derecho accesible para muy pocos

Según datos de la Delegación del Gobierno, del total aproximado de 3.000 personas presuntamente menores de edad que llegaron a Canarias a partir de septiembre de 2019 y que han sido atendidas por el sistema de protección, solamente unos 100 han obtenido ya su permiso de residencia. Es decir, el porcentaje ronda el 3%.

Estas cifras se explican en buena parte por los obstáculos y demoras en cada una de las fases (reseña, determinación de la edad, tutela...). La saturación de los procesos, de las entidades intervinientes, y más aún, de los recursos de emergencia, configuran una concatenación de embudos que solamente son atravesados por un porcentaje mínimo de niños y niñas.

El retraso en el inicio de estos trámites es particularmente grave para los niños y niñas que llegan con edades cercanas a la mayoría de edad, puesto que corren el peligro de quedar en situación migratoria irregular a los 18 años, a pesar de haber estado en el sistema de protección de la infancia y tener derecho a este permiso; un permiso que puede extenderse, cumpliendo determinados requisitos y trámites, más allá de los 18 años. A pesar del esfuerzo realizado por la Delegación del Gobierno por alertar de la importancia de iniciar el trámite cuando aún son menores de edad (ya que los requisitos son mayores para los permisos que se otorgan a los jóvenes extutelados), las

razones expuestas indican que en momentos y lugares donde se convive con situaciones de contingencia, como en Canarias, importa de una forma especial que se acelere la reforma del Reglamento de Extranjería, ya que prevé la esperada flexibilización algunos de estos trámites y una mayor automatización en el acceso al permiso de residencia por parte de los niños tutelados en nuestro país.

Más allá del impacto que tienen los retrasos en las reseñas, las determinaciones de edad y las tutelas en la solicitud de los permisos de residencia, existen otro tipo de problemas que también provocan que los niños y niñas estén durante meses sin obtener el permiso de residencia: las dificultades para obtener los documentos y pasaportes desde sus países de origen o en las oficinas consulares y el hecho de que en Canarias no se recurre en absoluto a la cédula de inscripción como vía alternativa válida para documentar a los niños que tienen dificultades de obtener su pasaporte.

Por último, las Delegaciones del Gobierno también deben contar con un plan de contingencia, de modo que puedan reforzar personal y tramitar altos volúmenes de autorizaciones, de forma coordinada dentro de una política estatal de repuesta a los niños y niñas migrantes no acompañados afectados por las crisis humanitarias migratorias.



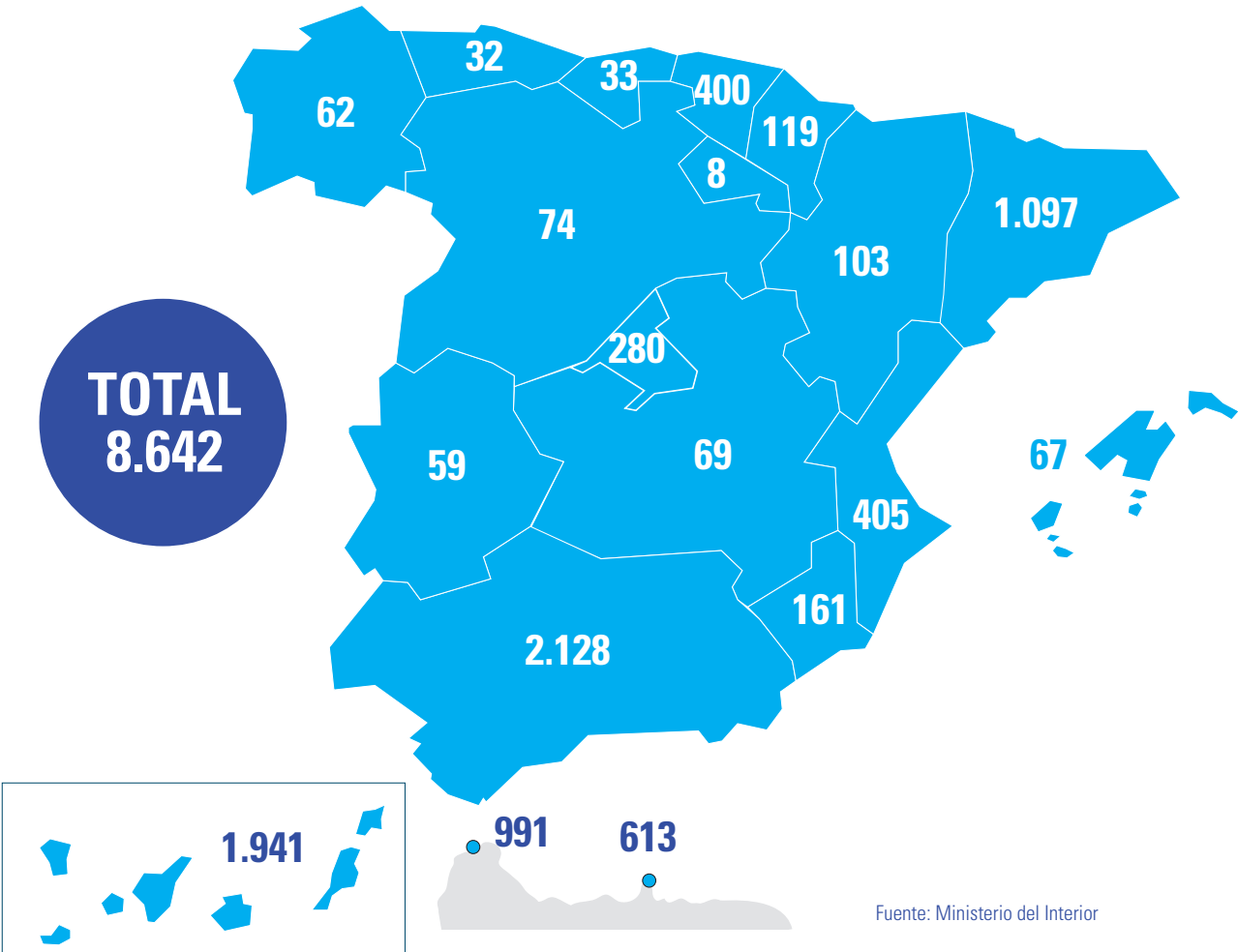
e. La ausencia de un sistema adecuado de gestión de datos sobre niños y niñas migrantes no acompañados

En España existe un Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, pero no está orientado, desde el interés superior del niño, a dar seguimiento al proceso de recepción, protección, desarrollo e integración. Este Registro lo gestiona el Ministerio del Interior en el marco del Reglamento de la Ley de Extranjería y con objetivos de índole migratorio. No es un instrumento de información que pueda ser útil para las autoridades competentes en protección de la infancia. Las entidades públicas de tutela no tienen acceso, lo que no permite abordar de manera integral, complementaria, coordinada, continuada y coherente la situación de cada niño y niña. Ello explica que haya fallos y que el Comité de los Dere-

chos del Niño y el Defensor del Pueblo hayan señalado al Estado Español la necesidad de fortalecer la producción de datos desglosados, para que esta información guíe la formulación, vigilancia y evaluación de las políticas.

La creación de un sistema común e integrado de datos sobre niños y niñas migrantes no acompañados en todo el territorio es requisito indispensable para proteger a los niños y niñas migrantes en España y sin él no puede avanzarse en el objetivo de adoptar tanto el modelo de gestión de contingencia, como el mecanismo de derivación nacional que necesariamente debe acompañarlo.

Niños y niñas no acompañados inscritos en el RMENA, a 30 de junio de 2021



f. Condiciones en los centros de protección en tiempos de crisis

Pocos aspectos de la investigación realizada en Canarias revelan con tanta nitidez y con tanta crudeza los límites del sistema vigente que tiene España para responder a las necesidades que tienen los niños y niñas migrantes en los contextos de crisis humanitarias migratorias. Un nuevo paralelismo con lo que observamos en Andalucía en 2018.

La realidad es dual porque existe una heterogeneidad en la respuesta. No todos los niños y niñas están en la misma situación. Se observan marcadas diferencias entre centros. Las mayores disparidades se dan entre los recursos que son gestionados por los Cabildos Insulares, por un lado, y los que forman parte de una red de recursos de emergencia de reciente apertura, que están gestionados por entidades conveniadas por la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia del Gobierno de Canarias para poder dar respuesta a la llegada incesante de niños y niñas no acompañados a las costas del archipiélago.

Así, por ejemplo, en una misma isla y en un mismo día conocimos:

- A dos adolescentes de 15 y 16 años que vivían en un centro residencial junto con 9 más, dormían en habitaciones de cuatro camas con fotos en las paredes, venían uno del Instituto y otro del programa de formación no reglada “Conéctate” de Radio ECCA y se iban juntos a jugar un partido de fútbol con amigos del barrio. Los dos habían sido reseñados por la policía, tenían el NIE y la edad determinada, aunque sus permisos estaban aún en trámite.
- Otros dos adolescentes, de 12 y 15 años, convivían con 170 chicos en un hotel en malas condiciones, sin escolarización ni ninguna actividad educativa, en condiciones de claro riesgo para su integridad física y su salud mental y clamando un traslado urgente para salir de allí cuanto antes.

En la mayoría de los centros de acogida integral visitados, las condiciones de infraestructura, de distribución de los niños en habitaciones pequeñas, la higiene e incluso la decoración de cada ambiente, así como el lugar donde estaba ubicado el centro, entre otros aspectos, evidenciaba no solo los esfuerzos realizados, sino también cómo esas condiciones reper-

cuten positivamente en el proceso de integración de los niños y niñas. Al contrario, las condiciones en diversos recursos de emergencia mostraban centros con habitaciones compartidas hasta por 20 niños, otros con condiciones de higiene con importantes deficiencias, recursos ubicados en zonas alejadas de centros urbanos o en lugares caracterizados por bajas temperaturas y poco acondicionados para soportarlos.

• Imposibilidad de evaluar el interés superior y trazar planes individualizados en muchos dispositivos de emergencia

En los centros de emergencia se acoge a decenas o, en algunos momentos, a casi doscientos niños, incluyendo un porcentaje sobre los que se duda su minoría de edad. Es este escenario es prácticamente imposible desarrollar evaluaciones que permitan identificar situaciones de particular vulnerabilidad, posibilidades de reunificación familiar o trazar, o siquiera iniciar, un proceso individualizado de integración.

En uno de los recursos de emergencia visitados que estaba ubicado en un monte alejado de un centro urbano, con atención individualizada limitada y sin actividades educativas y recreativas, nos encontramos con un niño que llevaba varios meses en Canarias y que presentaba claros síntomas de vulnerabilidad, en gran parte asociados a una experiencia dramática y traumática que había sufrido en su viaje en patera hacia Canarias.

• La extensión de la emergencia como síntoma de saturación e indicador de desprotección

En varios centros de emergencia visitados, los niños llevaban allí entre 6 y 12 meses, y en muchos casos, ya habían estado semanas o meses en otros dispositivos de emergencia.

La extensión de la acogida de emergencia es un rasgo que se verifica de manera mayoritaria, aunque no exclusiva, en los recursos que tienen más capacidad de plazas. Algunos superan en casi un 1000% la capacidad máxima que deberían tener estos recursos, con base en la normativa autonómica vigente hasta diciembre de 2020. A inicios de julio de 2021, aproximadamente 1.500 niños se encontraban, en centros

de emergencia que tenían entre 40 y 200 plazas ocupadas. En algunas ocasiones, en el marco del esfuerzo permanente por abrir más recursos para trasladar a los niños que iban llegando, algunos dispositivos de emergencia habilitaron - a veces de modo temporal - salas comunes o pusieron colchones en el suelo.

Por otro lado, los centros de emergencia, tienen un ratio de trabajadores por niño claramente inferior, cuando se compara con la que existe en los centros residenciales más pequeños y/o de acogida integral. En estos últimos, además, suele haber más acceso a atención psicosocial, asesoría legal y trabajo social. El personal es también por lo general más estable. En los centros de emergencia, existe una mayor dificultad en la contratación de profesionales formados.

Todos estos factores traen aparejados que se produzcan vulneraciones de derechos y hacen sumamente complicado cumplir con los objetivos de protección e integración. Por ello, no es de extrañar las experiencias y sensaciones que los niños y niñas que residían en este tipo de espacios nos transmitían:

- Ansiedad para que avance el proceso de integración.
- Desinformación e incertidumbre, preocupación.
- Sensación de estancamiento, de estar todo el día "durmiendo, comiendo, o estar sentado haciendo nada".
- Actos de violencia, hacia sí mismos (autolesiones), a sus pares o al personal del centro.
- Frustración por no poder estudiar, y al mismo tiempo, desincentivación para hacerlo por las condiciones de acogida.
- Preocupación por no poder salir a trabajar para ayudar a sus familias.
- Angustia con el paso del tiempo y la inalterabilidad de su situación.
- Molestia por estar meses en un centro de emergencia en esas condiciones, a pesar de haber viajado meses o años para llegar hasta España o Europa.

Además, estas condiciones llevan a registrar un mayor número de "fugas" o abandonos de centros, si bien las estadísticas indican una cantidad considerablemente menor a la de la contingencia ocurrida en Andalucía en 2018, probablemente por las dificultades para los niños de alcanzar otros destinos desde las Islas Canarias.

Por último, si bien no fueron denuncias generalizadas, en ciertos recursos de emergencia visitados, algunos niños manifestaron haber sido víctimas de maltrato verbal y físico por parte del personal de los centros, y en la mayoría de los casos no constaba que se hubieran puesto en marcha actuaciones de prevención, seguimiento o control sobre dichas conductas, ni que existiesen mecanismos efectivos de quejas ante las mismas.

• Derecho a la educación

Tal y como constatamos en el diagnóstico realizado en Ceuta, Melilla y Andalucía en 2018, los niños y niñas no acompañados que afrontan las consecuencias de un sistema saturado en Canarias claman poder estudiar, tienen un deseo férreo por aprender y ocupar su tiempo "usando su inteligencia", como alguno de ellos llegó a expresarnos.

Podría parecer que en contextos como el que describimos hay otras necesidades urgentes que atender, pero nuestra experiencia en crisis humanitarias de distintos tipos revela que el acceso a la educación es uno de los derechos más urgentes a poner en marcha en un escenario como este. No solo porque es un derecho básico de la infancia y una herramienta imprescindible para iniciarse en el camino de la integración en España, sino porque cumple objetivos a nivel de salud mental, de detección de vulnerabilidades y de protección frente abusos y violencia.

A principios de julio, solo había 416 niños y niñas migrantes no acompañados menores de 16 años escolarizados en el curso 2020-2021 en las Islas Canarias.

Además, una vez más la realidad del acceso y la calidad de la atención educativa varía de centro a centro, dependiendo de una serie de factores. En los recursos de emergencia hay una ausencia generalizada de procesos de escolarización y de formación profesional (en particular, reglada). En general, la formación en estos centros se limita a las clases de español y, en ciertos casos, de alfabetización por parte del equipo educador del centro. Los procesos educativos son siempre más exitosos en los centros pequeños de acogida integral y cuando los centros educativos se muestran más receptivos o proactivos a la hora de poner en marcha programas de acompañamiento lingüístico o de otro tipo.

Con todo, existen importantes retos para garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas migrantes

no acompañados en contextos de emergencia humanitaria migratoria en España y, por ello, resulta urgente que el nuevo modelo de actuación frente a las contingencias incluya una fórmula educativa establecida en colaboración entre el sistema de protección de la infancia y la Consejería de Educación (y quizás también con entidades especializadas de la sociedad civil como Radio ECCA) que dé respuesta a estas necesidades específicas.

• Derecho a la salud: COVID-19 y salud mental

COVID-19

Dado el contexto de pandemia, los niños y niñas migrantes han tenido que convivir con estrictos protocolos sanitarios que han velado por su salud, a la vez que les han impuesto condiciones de aislamiento, distanciamiento social y otras medidas sanitarias desde el mismo momento de su llegada. El aislamiento de unos 10 días de promedio se ha llevado a cabo por regla general en habitaciones individuales de alojamientos turísticos y por él han tenido que pasar incluso niños y niñas de corta edad, que han llegado solos tras una travesía dura en el Océano Atlántico.

La coordinación existente entre el sistema de protección y el sanitario (sobre todo en lo relacionado con el control de la COVID-19), ha dado buenos resultados, ha sido mucho mayor que con el educativo, por ejemplo. Esto demuestra que cuando se siente la urgencia y hay voluntad política, los objetivos pueden alcanzarse. No

se han producido brotes reseñables de COVID-19 en los centros de protección de la infancia de Canarias.

SALUD MENTAL

Hay diferentes desafíos que presentan los niños y niñas migrantes no acompañados que llegan a Canarias en términos de salud mental, al menos por tres factores:

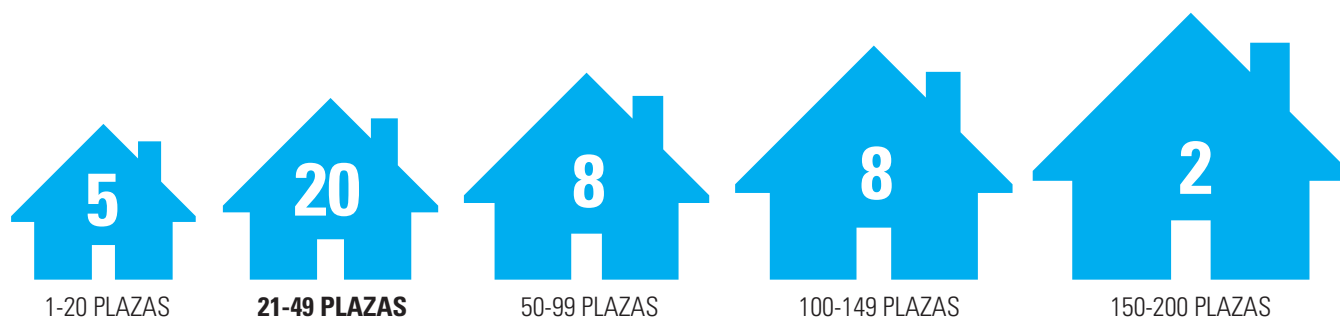
a) Situaciones vividas en el país de origen: conflictos, vulneraciones generalizadas de derechos humanos, violencia intrafamiliar, etc.

b) Situaciones vividas en el viaje migratorio en África y en la ruta marítima más peligrosa del mundo: abusos y explotación, trata, amenazas y golpes, hambre y sed, travesías en el mar de hasta 7-10 días, miedo a morir, pérdidas de amigos en el viaje o muertes de compañeros, etc.

c) Condiciones de acogida inadecuadas e incertidumbre: los niños han sido capaces de transmitirnos que tienen altos niveles de estrés psicoemocional, o que están "cansados", "agotados", "frustrados", "desesperados", "tristes". La prolongación en el tiempo de estas condiciones agrava las situaciones ya experimentadas antes de llegar a España o hacen surgir nuevos factores de vulnerabilidad.

d) La frustración por no poder cumplir el proyecto migratorio: muchos no tienen herramientas para colocar

Número de Centros de protección abiertos por el Gobierno de Canarias, desglosado por cantidad de plazas



la frustración que les genera llegar aquí y no poder realizar su proyecto migratorio, formarse y tener ingresos para ayudar a sus familias, que han puesto todas sus esperanzas en ellos. Es una carga demasiado grande para unos chicos que son todavía niños y adolescentes.

Los retos asociados a la salud mental de los niños y niñas migrantes no acompañados requieren una respuesta urgente y especializada. Por ahora, estas necesidades no están siendo atendidas en la gran mayoría de los casos, y cada día crece su malestar emocional y su salud mental se deteriora. Algunos se ven obligados a buscar estrategias para lidiar con el miedo y la incertidumbre, como el recurso a sustancias adictivas que muchos usan como “automedicación” para controlar el miedo.

En líneas generales, hay un innegable margen de mejora en la atención tanto psicológica como en el acceso a recursos especializados de la red de salud mental del sistema canario de salud. Las políticas de contingencia no pueden olvidar el apoyo psicosocial en estas primeras fases de recepción, donde se sientan las bases de la integración y donde existe una ventana de oportunidad para prevenir problemas y evitar que se agraven y se produzca una excesiva patologización.

• Derecho a la vida en familia: reunificación familiar y acogimiento familiar

REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Durante la investigación, constatamos que un considerable porcentaje de niños contaba con vínculos familiares en diferentes lugares de España y de otros lugares de la Unión Europea, sin embargo, al igual que pasaba en Andalucía, Ceuta y Melilla en 2018, siguen sin existir protocolos nacionales y europeos para la reunificación familiar de niños y niñas no acompañados que lleguen a territorio español. Aun así, detectamos algunas prácticas positivas, como las desarrolladas por el Cabildo de Tenerife en coordinación con la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia de Canarias.

ACOGIMIENTO FAMILIAR

Las iniciativas de promoción del acogimiento familiar también han formado parte de la respuesta que ha intentado dar Canarias a la contingencia migratoria, en

parte, porque ya existían buenas prácticas en la Comunidad, e incluso fórmulas novedosas como las “familias colaboradoras” bajo la órbita del Cabildo de Tenerife y que persigue complementar el proceso de transición a la mayoría de edad y autonomía progresiva. Con todo, existe en este ámbito un enorme margen para seguir avanzando y conseguir que el acogimiento familiar sea una opción posible, incluso en contextos como en que se vive ahora en Canarias.

• Derecho al esparcimiento y al juego

Las oportunidades y condiciones para el desarrollo de actividades de ocio, recreativas y deportivas varían significativamente según el centro. En los centros de emergencia, estas actividades se limitan al mínimo y se tienden a hacer dentro de los centros, siempre que existan espacios adecuados.

• Limitaciones al derecho de asilo

En línea con lo que observamos en Andalucía, Ceuta y Melilla en 2018, en Canarias hay muy pocas solicitudes de asilo presentadas por los niños y niñas migrantes no acompañados. En la UE, España ocupa el puesto 3º en número de solicitudes de protección internacional presentadas por adultos y el puesto 21º en número de solicitudes presentadas por niños y niñas migrantes no acompañados. Es claro que los niños no acompañados están todavía subrepresentados con respecto al total de solicitudes, y se continúa creyendo erróneamente que el sistema de protección de infancia hace innecesaria la protección especial del derecho internacional de refugiados. De todas maneras, está creciendo la identificación de posibles beneficiarios de protección internacional gracias también a la labor formativa llevada a cabo por ACNUR y el interés de mostrado por la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia del Gobierno de Canarias.

Según las entidades consultadas, entre 2020 y julio 2021, se habría incrementado el número de niños no acompañados que han solicitado asilo, a partir de las peticiones realizadas por niños acogidos en Canarias. A su vez, diversas entidades habrían identificado más de 300 niños y niñas que podrían ser reconocidos como refugiados, pero que aún no han formalizado su solicitud. Estos datos corroboran tanto la necesidad de niñas y niños de ejercer su derecho humano al asilo, como la existencia de una serie de dificultades para acceder al procedimiento de asilo, como la imposibilidad de aportar la documentación que les exigen.

g. La necesidad de reforzar los mecanismos de supervisión

En estos contextos de contingencia, hemos verificado la total saturación de los mecanismos de supervisión del sistema de protección, es decir, tanto de la entidad pública de tutela, como de las fiscalías de menores. Y ello, aun cuando precisamente en estas situaciones, se tornan particularmente importantes para conocer las condiciones de acogimiento en la que están los niños y niñas, así como para supervisar los diferentes factores que pueden incidir en esas condiciones.

Haya o no una emergencia de este tipo, resulta esencial que toda entidad pública de tutela diseñe e implemente un mecanismo de monitoreo y supervisión independiente y periódico de todos los recursos del sistema, incluyendo el uso de indicadores de medición de progreso y resultado.

Entre los desafíos más importantes para que las fiscalías de menores puedan desempeñar adecuadamente este rol, se encuentran:

- La adopción de un plan de contingencia que permita contar con recursos técnicos, humanos y presupuestarios.
- La necesidad de aumentar la flexibilidad y capacidad de reacción para adecuarse a circunstancias excepcionales.
- La posibilidad de separar en todos los casos las funciones de protección y reforma.
- La necesidad de fortalecer la rendición de cuentas, por ejemplo, a través de una herramienta alternativa a la Memoria de Fiscalía, que fortalezca la transparencia sobre las condiciones que se brindan a todos los niños y niñas en los sistemas de protección de la infancia.

Cabe destacar la labor realizada por el Defensor del Pueblo, que ha visitado las instalaciones en dos ocasiones, y diversas acciones llevadas a cabo por el Diputado del Común relativas a la situación de la infancia.





h. Lecciones aprendidas en Andalucía 2018-2021

En 2018, Andalucía realizó más de 9.100 atenciones y 7.788 ingresos en el sistema de protección. La respuesta del sistema en ese momento fue principalmente la creación de dispositivos de emergencia, ante la situación de desbordamiento del sistema. En buena medida, la reacción no fue muy diferente a la que ha tenido que hacer el sistema canario desde finales de 2019.

Este panorama de aperturas “expres” de dispositivos de emergencia trajo consigo una enorme heterogeneidad, lo que significaba un estándar de protección y realización de derechos diferenciado según el dispositivo. Mientras que se creció mucho en el número de centros de emergencia, no ocurrió lo mismo con los centros de tipo residencial, lo que llevó a una extensión irrazonable de los tiempos en que un niño estaba en centros de emergencia o de primera acogida, dificultando el proceso de integración. Es decir, un proceso similar al observado en junio de 2021 en Canarias.

Las consecuencias de la saturación del sistema se medían a veces en sobreocupación de los centros, falta de actividades, traslados excesivos entre centros (sin evaluaciones del interés superior previas), escasez de profesionales especializados, falta de formación de los equipos (especialmente en los centros de emergencia) y un alto número de fugas. Todo recuerda a la situación en Canarias en plena contingencia 2019-2020. Quizás el fenómeno que en Canarias se esté observando en menor grado es el de las “fugas”, ya que la ubicación geográfica de Andalucía facilitaba, en buena medida, que, frente a las condiciones de los centros y la desinformación, un considerable porcentaje de niños decidiera salir para trasladarse a otro lugar de España o de Europa (llegó a ser un 70% en 2019, aunque en 2020 ha descendido al 18,8%, según datos de la Consejería competente).

Los ingresos en el sistema de protección durante todo 2020 (año de la pandemia) fueron apenas un 12% de los ingresos registrados en 2018, año de la crisis migratoria en Andalucía. El progresivo descenso de llegadas en el conjunto de los últimos dos años y medio años, ha permitido ir saliendo de la dinámica de contingencia e ir introduciendo una serie de cambios en el sistema e ir adoptando nuevas herramientas. Por ejemplo, se ha apostado por la construcción de un modelo, basado en dispositivos de tres tipos (Recepción, Evaluación y Diagnóstico e Inserción Social y Laboral); se ha creado un nuevo sistema de subvenciones para responder con más agilidad a las emergencias; se han promovido herramientas para aumentar el número y la ratio de mediadores y las exigencias de conocimientos lingüísticos, psicosociales y socioeducativos; se ha puesto en marcha un plan de formación sobre protección internacional; está proyectado mejorar las ratios de los equipos técnicos y educativos en los centros; se está trabajando en un protocolo de actuación para la protección integral de la infancia víctima de trata; y se está aumentando progresivamente el número de pisos para extutelados (casi un 200% desde 2018). Aunque se pueden contemplar riesgos derivados de este nuevo modelo, se puede decir que los logros alcanzados hasta el momento se orientan hacia una positiva evolución desde 2019.

No obstante, se siguen observando carencias fundamentales que detectamos en nuestro diagnóstico de 2018, y lo que es más importante: los avances conseguidos no implican en modo alguno que Andalucía pueda garantizar en solitario - y sin el respaldo de una política de contingencia de ámbito estatal - la protección de miles de niños en el marco de una eventual nueva contingencia humanitaria migratoria, como la ocurrida en 2018 o la que está desarrollándose ahora en Canarias y Ceuta.

i. La situación en Ceuta en 2021

A raíz de los acontecimientos registrados los días 17 y 18 de mayo de 2021 en la frontera hispano-marroquí, se estima que de las más de 8.000 personas que entraron en territorio ceutí, unos 1.500 eran niños y niñas. De ellos, unos 1.128 menores de edad no acompañados han sido atendidos por la entidad pública de tutela de la Ciudad -a 9 de Julio de 2021-. La Fiscalía de Menores de Ceuta estima, no obstante, que hay 820 en los distintos dispositivos de acogida.

Alrededor de 600 tienen menos de 16 años (lo que supone un descenso importante en la edad media de los niños migrantes que han ido llegando a España en los últimos años) y unas 80 son niñas. Además, se estima que entre 300 y 500 niños están viviendo en la calle. Justo antes de esta emergencia humanitaria migratoria, Ceuta tenía en su sistema de protección unos 240 niños y niñas migrantes no acompañados.

Las primeras actuaciones fueron dirigidas a la apertura de varios dispositivos de emergencia muy provisionales para acoger a la máxima cantidad de niñas y niños posibles. Algunos son naves industriales que durante un tiempo ni siquiera han podido cubrir algunas de las necesidades básicas. En este momento hay 6 dispositivos para niños y 1 para niñas. Los de niños albergan cada uno a un número entre 70 y 220, y están atendidos por un equipo formado por 6-8 profesionales -como máximo-.

El número y la rapidez (más de 1.000 niños en 48 horas) en la que acontecieron los hechos han situado al sistema de protección de la niñez de Ceuta no solamente ante un reto sin precedentes en España, sino también ante un desafío inasumible, por dos razones principales:

- El sistema de protección tiene una capacidad para dar una atención de calidad a no más de 200 niñas y niños no acompañados.
- Se trata de un territorio con un perímetro acotado y con unas posibilidades muy limitadas de habilitar espacios para la primera recepción de emergencia y acogimiento de larga duración.

Es difícil que pueda producirse un contexto más grave y que ilustre mejor hasta qué punto la ausencia de una política de contingencia y de un mecanismo que garantice responsabilidades compartidas mina todos los esfuerzos que las autoridades autonómicas despliegan – como de nuevo es el caso ahora en Ceuta-, con o sin ayuda presupuestaria estatal o europea. Ante un desafío de tal calibre, esta Ciudad en solitario, es incapaz de garantizar una atención individualizada y mantener los estándares de calidad

establecidos para la atención y protección de los niños y niñas que están o van a estar tutelados en nuestro país.

Las primeras actuaciones del Área de Menores de Ceuta, han estado dirigidas a atender los siguientes retos urgentes:

- Apertura de varios dispositivos de emergencia muy provisionales para acoger a la máxima cantidad de niñas y niños posibles. Algunos son naves industriales que durante un tiempo ni siquiera han podido cubrir algunas de las necesidades básicas. En este momento hay 6 dispositivos para niños y 1 para niñas. Los de niños albergan cada uno a un número entre 70 y 220, y están atendidos por un equipo formado por 6-8 profesionales -como máximo.
- Recopilación de datos, aunque la ausencia de un sistema integrado de información a nivel nacional y la magnitud de esta tarea en este contexto, ha desbordado, comprensiblemente, los recursos del equipo de trabajo del sistema de protección de Ceuta.
- Diálogo, con el impulso también de la Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia a nivel estatal, con las Comunidades Autónomas para el traslado urgente de niños y niñas migrantes no acompañados que ya estaban tutelados y otros niños muy vulnerables. Solo se han realizado hasta ahora 72 traslados a otras CCAA. 40 están a punto de producirse y 66 más están aún pendiente de fecha.
- Realización de evaluaciones del interés superior de cada niño a través de entrevistas individualizadas, para buscar soluciones duraderas, con el apoyo de Save the Children y la colaboración de UNICEF.
- Identificación de necesidades de protección internacional con el apoyo de ACNUR.

Por todo lo anterior, es innegable que los riesgos a los que se exponen las niñas y los niños en este contexto son inconmensurables, sobre todo en términos de protección y salud mental, y requieren una acción urgente, al más alto nivel del Estado, y mediante un sistema de corresponsabilidad de todas las administraciones públicas de España. No obstante, como tuvimos ocasión de señalar en un trabajo anterior (UNICEF, 2019), ello no puede derivar en la no aplicación adecuada de cada una de las obligaciones que tienen las autoridades de protección de la infancia de Canarias, Andalucía y Ceuta, independientemente de la actuación de otras entidades o instituciones de los diferentes niveles territoriales.

j. Hacia una verdadera política de contingencia: propuestas para reemplazar un modelo agotado

El actual modo de proceder en la atención y acogida a la infancia no acompañada en contexto de contingencia migratoria en la frontera sur española está teniendo un impacto claro en la vida, la salud mental, la educación y las oportunidades presentes y futuras de integración social de cientos de niños y niñas. A veces los impactos están amortiguados gracias a los esfuerzos de diversos actores del sistema de protección, pero para la mayoría de niños y niñas, el disfrute de sus derechos más básicos se encuentra con un sinnúmero de obstáculos.

Este modo de proceder ante las contingencias, además, puede llegar a generar situaciones absolutamente insostenibles, como la recepción de más de 1.000 niños en naves industriales y otro tipo de dispositivos provisionales en la Ciudad Autónoma de Ceuta a raíz de las llegadas masivas del 17-18 de Mayo de 2021.

institutos forenses, delegación del gobierno...) no tienen planes de contingencia, ni recursos suficientes o no tienen la posibilidad de ser movilizados en cortos espacios de tiempo.

- No hay una política de contingencia eficaz liderada desde un órgano de alto nivel político que incorpore también un mecanismo nacional de derivación y otro mecanismo de corresponsabilidad entre sistemas de protección autonómicos.

El hilo común de determinados problemas detectados en diversos dispositivos de emergencia en Canarias, no es un supuesto perfil conflictivo de niños de una determinada nacionalidad, ni un tipo de perfil de los trabajadores, o una entidad social en particular que gestiona uno de estos centros. El rasgo distintivo es de carácter sistémico, vinculado a la imposibilidad de gestionar una contingencia de esta magnitud sin un abordaje integral basado en la coordinación y corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno. Eso, sin perjuicio del análisis -casuístico- que pueda hacerse sobre los problemas y desafíos de cada centro, de cada situación conflictiva en particular, en el cual pueden influir aspectos subjetivos de cada uno de los actores involucrados.

La adopción de un modelo de atención integral no supondría crear un sistema paralelo de protección de la infancia dirigido exclusivamente a niños y niñas migrantes no acompañados. Se trata de incorporar, al sistema existente, un mecanismo de respuesta a determinadas crisis humanitarias migratorias, para lograr los objetivos básicos de toda política de protección de la infancia, y evitar los efectos contrarios. En definitiva, se trata de defender y fortalecer un sistema integral de protección para todos los niños y niñas – autóctonos y migrantes - a través de herramientas adicionales.

De lo contrario, como observamos en numerosos centros de emergencia en diferentes regiones de España ante cada una de estas contingencias, se evidencia una paradoja: en nombre del “sistema de protección”, lo que sucede en la realidad es el sostenimiento de un sistema paralelo de facto en el cual cientos o miles de niños permanecen durante meses o años.

La adopción de un modelo de atención integral no supondría crear un sistema paralelo de protección de la infancia. Se trata de incorporar, al sistema existente, un mecanismo de respuesta a crisis humanitarias migratorias.

Aunque sean abiertos muchos recursos de emergencia, en estas condiciones es inevitable que el sistema acabe saturándose. Distintas razones lo explican:

- El sistema de protección se desborda. Puede abrir recursos nuevos, pero no es capaz de gestionar bien los datos, mantener dispositivos pequeños y ratios adecuadas, continuar con los mismos estándares de calidad, formar a sus profesionales, y hacer seguimiento individualizados y una adecuada supervisión de los centros.
- Los actores vinculados a procesos de política migratoria (policía nacional, fiscalía de extranjería,

k. La llegada a la mayoría de edad: la fuerza dinamizadora de los jóvenes en peligro

Cuando la infancia y los jóvenes crecen, todos crecemos. El valor social de la infancia y de la juventud, así como su valor demográfico y económico, es una razón de gran peso para activar políticas que fomenten todo su potencial y canalicen su dinamismo. Así lo reconocen instituciones económicas mundiales y europeas, e incluso el propio Defensor del Pueblo, cuando reconoce -al hablar de cómo ha de evaluarse el proceso de acogida, protección e integración de la infancia no acompañada y jóvenes extutelados en España - que “las economías más avanzadas requerirán la contribución de inmigración laboral joven y cualificada”.

Disponemos ya en España de esta gran fuerza dinamizadora en miles de jóvenes que han llegado.

En línea con los estándares internacionales sobre niños y niñas en el sistema de protección e incluso con las recomendaciones de la Comisión Europea, la legislación de infancia prevé la necesidad de que las entidades públicas de tutela ofrezcan programas de preparación de transición a la vida independiente y también para extutelados. Esto es así por varias razones:

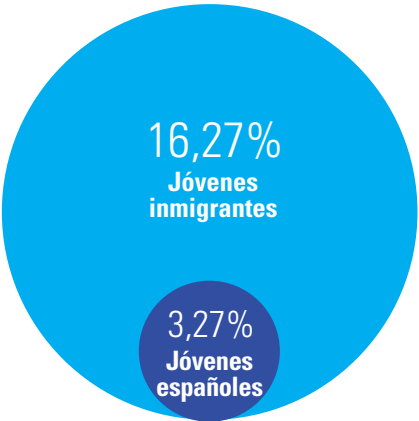
- Estos jóvenes suelen tener unas redes familiares y sociales muy frágiles, y en el caso de los que son migrantes, las redes familiares son inexistentes en la mayoría de los casos.
- Se asume correctamente – y desafortunadamente muchas experiencias lo demuestran - que a los 18 años hay muchas posibilidades de que un niño o

Tasas de emancipación, por edad y nacionalidad

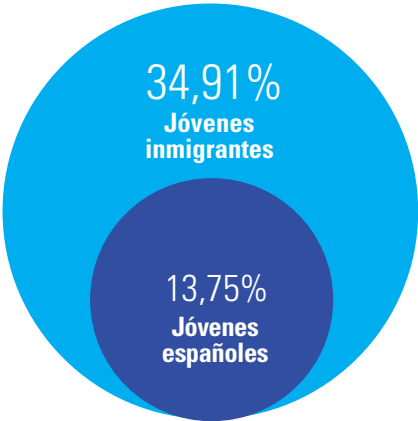
Tasas de emancipación	16-24 años			16-29 años		
	Total	Emancipados	%	Total	Emancipados	%
General	4.300.000	221.600	4,92	6.807.400	1.145.500	16,83%
Espanoles	3.754.900	122.900	3,27	5.817.000	799.800	13,75%
Inmigrantes	545.200	88.700	16,27	990.400	345.800	34,91%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de INJUVE (2021)

Emancipación jóvenes 14-24 años



Emancipación jóvenes 16-29 años





una niña que haya pasado por el sistema de protección acabe viviendo en la calle o en un albergue de personas sin hogar, en la más absoluta marginación social, sin casa y sin trabajo. Tengamos en cuenta que la edad media de emancipación está en los 29 años (una de las más altas de la UE), el acceso a la vivienda por parte de los jóvenes cada vez es más difícil, sobre todo en las grandes ciudades, y que no tienen derecho a beneficiarse, por ejemplo, del Ingreso Mínimo Vital. Diferentes actores describen el acceso a la mayoría de edad como “salto al vacío”, “salto sin red”, “abismo” o “precipicio”.

No puede calificarse de otro modo cuando en el mismo país, solo el 3% de los jóvenes españoles de 16 a 24 años encuentra medios de vida para independizarse, y prácticamente el 100% de los jóvenes extutelados en España se independiza forzosamente y sin recursos.

Jóvenes con mucho potencial están terminando en la calle, por ello es crucial poner en marcha actuaciones que eviten, en palabras de un experto de las entidades sociales que brindan apoyo a los jóvenes que salen del sistema de protección en Tenerife, “que la calle se los trague”.

La vinculación a un programa donde reciban apoyo para tramitar los permisos de residencia y trabajo, seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas, suponen una lanzadera crucial para intentar situarlos al menos en el inicio de la senda de la integración en España. Tengamos en cuenta que en la presente crisis humanitaria migratoria, un alto porcentaje no goza de las condiciones de acogida básicas – ni siquiera tiene tramitado sus permisos de residencia y trabajo – para comenzar a trazar un proceso de transición a la mayo-

ría de edad antes de cumplir los 18 años. Interrumpir este proceso sin terminar es, tal y como varios actores nos transmitieron, “tirar mucho dinero a la basura”.

Un reto mayúsculo en el que hay que detenerse al analizar la cuestión de la transición a la mayoría de edad y las oportunidades de integración social de los niños y jóvenes extutelados es el reto de contar con un permiso de residencia y trabajo. La irregularidad migratoria constituye un obstáculo para el ejercicio de derechos y un factor de riesgo y desprotección. Por eso, garantizar – con la mayor celeridad posible – el acceso a un permiso de residencia y trabajo, no debe ser visto únicamente como una “cuestión migratoria”, sino como una herramienta ineludible de protección y de garantía de derechos. En algunos centros visitados en el marco de esta investigación, nos informaron que la totalidad de los niños alcanzaron la mayoría de edad sin un permiso de residencia.

Por ello, no es de extrañar la insistencia con la que se viene pidiendo la reforma del Reglamento de Extranjería, que debe eliminar la mayor cantidad posible de trabas existentes, salvaguardar el principio de celeridad y establecer el derecho a documentarse de manera automática, mediante una autorización de residencia y trabajo a partir de los 16 años y simplificar los requisitos de renovación de este permiso a partir de los 18 años, para adaptarlos a la realidad de estos jóvenes migrantes extutelados.

Además, contar con políticas públicas que den continuidad a la inversión pública que se hace mientras los niños y niñas están en el sistema de protección, asegurando un abordaje coherente, complementario, integral y articulado entre esos ciclos de vida, no solamente puede tener consecuencias directas en los derechos de esos jóvenes, en seguir satisfaciendo

sus necesidades, sino también para la sociedad en general. La “inversión” en derechos no es un gasto.

Diversas iniciativas de la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia, de los Cabildos Insulares y de entidades privadas, han logrado crear una red de recursos para extutelados y confían en la llegada de fondos europeos para ampliar la oferta, basándose algunas también en fórmulas innovadoras como el *cohousing* y servicios a la comunidad. No obstante, la posibilidad de movilizar inmuebles es limitada y la demanda es exponencial, a tenor de las cifras de niños y niñas migrantes no acompañados que rondan ya la mayoría de edad en Canarias. Están considerando la creación del primer recurso destinado a jóvenes mujeres.

Esta realidad de jóvenes con enorme potencial y dinamismo, pero sin permisos tramitados, con pocas oportunidades laborales y habitacionales y sin posibilidad de acceder a programas de protección social, se va ensombreciendo con la marginalidad y la exclusión y con discursos y miradas estigmatizantes. Esos discursos contribuyen a incrementar el proceso de exclusión o introducen el prisma de la criminalización hacia todo el colectivo. Y es en esos contextos donde pueden surgir o incrementarse conflictos sociales, o modalidades de violencia o de inseguridad ciudadanas, teniendo a esos jóvenes como víctimas y victimarios de problemas sociales prevenibles.

¿Cómo salvaguardar la fuerza dinamizadora que aportan estos jóvenes?

Las políticas públicas dirigidas a salvaguardar el derecho a la vivienda, a un nivel de vida adecuado y a la protección social de estos jóvenes, catalizan su potencial y nos encaminan a todos en la senda del desarrollo humano sostenible y la Agenda 2030, una agenda configurada para que nadie se quede atrás.

Por ello, resulta fundamental, por ejemplo, fomentar las diferentes políticas de acceso a pisos protegidos o vivienda social y revisar el requisito etario para acceder al Ingreso Mínimo Vital (actualmente establecido en 23 años). Esta y otras herramientas de protección social podrían representar herramientas que contribuyan a reducir significativamente la situación de vulnerabilidad en que pueden estar estos jóvenes tutelados al llegar a la vida adulta.

Además, la experiencia demuestra que la integración laboral de estos jóvenes requiere de procesos forma-

tivos adaptados, pero también de un acompañamiento más integral que cubra otras dimensiones del desarrollo personal, que hoy en día están siendo implementadas por entidades sociales especializadas y comprometidas con la realidad de estos jóvenes.

Su integración sociolaboral hace imprescindible las alianzas entre múltiples actores, entre sector público, privado y sociedad civil, con los jóvenes en el centro. En esta línea de trabajo el incipiente programa Generation Unlimited en España, supone una llamada a la acción colectiva promovida por UNICEF España, a través de la creación de una alianza multiactor entre sector privado, sector público, sociedad civil y jóvenes para impulsar la generación de talento y empleabilidad a través de una respuesta integral, incluyendo a los jóvenes migrantes.

Existen también otras estrategias cruciales para lograr salvar del peligro esta fuerza dinamizadora de los jóvenes, como el rol potencial que pueden jugar los gobiernos locales, porque es en las ciudades y pueblos donde se construye la convivencia y la cohesión social día a día, y donde los niños y niñas migrantes no acompañados y los jóvenes extutelados se convierten en vecinos y ciudadanos.

Algunos proyectos ya se están poniendo en marcha, como el Proyecto Telémaco del Ayuntamiento de La Laguna en Tenerife, dirigido a prevenir el racismo en las escuelas y que toma el nombre del barco en que los migrantes Canarios atravesaron el Atlántico buscando en Venezuela oportunidades para labrarse un futuro mejor. Otros proyectos deberían también ir encaminados a la búsqueda de fórmulas novedosas de inserción laboral y social en áreas rurales, que ayuden a revitalizarlas.

La conclusión de este diagnóstico es simple: es imprescindible e impostergable que se garanticen políticas públicas integrales y coordinadas, la continuidad del enfoque de inversión pública a lo largo de esos ciclos de vida. A tal fin, es ineludible promover instancias de coordinación de políticas públicas en las que participen múltiples sectores y niveles de gobierno (municipal, provincial, autonómico, estatal y, también, europeo), con carácter intersectorial (infancia, juventud, empleo, vivienda, protección social, educación, entre muchos otros), y un amplio y variado abanico de entidades sociales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y, por supuesto, incluyendo de manera activa a los propios niños y jóvenes.

NIÑOS Y NIÑAS QUE LLEGAN CON SUS FAMILIAS

a. De los primeros momentos al traslado como parte de la solución

Desde fines de 2019, y en particular a medida que fue avanzando el siguiente año, el número de personas que fueron llegando a las Islas Canarias por vía marítima fue creciendo de manera constante. El primer semestre de 2021, los datos facilitados en este informe, evidencian que esa tendencia continúa. En efecto, en lo que va del año ha llegado más del doble de personas que aquellas que lo hicieron en el mismo lapso de tiempo en 2020. Como también lo verifican las estadísticas, un porcentaje considerable de las personas que migraron a Canarias en el marco de esta nueva contingencia humanitaria migratoria, está compuesto por niños y niñas que han venido con uno o más familiares. Mientras que muchos han estado acompañados por sus madres, un número más acotado lo ha hecho con su padre u otro familiar.

La recepción y acogida se ha dado en el marco de las políticas y programas coordinados desde el Estado: el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Al igual que en el caso de la infancia no acompañada, a medida que la llegada de personas fue haciéndose más intensa, se fueron desplegando una diversidad de recursos de diversas características y fue aumentando el número de entidades conveniadas para la gestión de los dispositivos de atención humanitaria.

En tanto la investigación de UNICEF España se llevó a cabo en el mes de junio, la realidad observada, en numerosas cuestiones, era considerablemente diferente de aquella descrita por informes de diversas entidades que evaluaron la acogida y recepción desplegada en las primeras etapas de la contingencia. En efecto, como lo corroboraron de manera expresa los diferentes actores públicos y sociales entrevistados, hubo un importante grado de improvisación. Las opiniones son coincidentes, por un lado, en que la ausencia de planes de contingencia y, por ende, de preparación adecuada para

esta nueva crisis humanitaria migratoria, evidencian las pocas lecciones aprendidas de la experiencia atravesada en el archipiélago entre 2006 y 2008. Por el otro, consecuentemente, de la falta de recursos (incluyendo el desmantelamiento de los usados quince años atrás), de protocolos de actuación, así como de mecanismos de coordinación, todos ellos elementos esenciales para la recepción y acogida de miles de personas que fueron llegando a las islas, de manera particularmente intensa desde septiembre de 2020.

Todo ello derivó en serios problemas y deficiencias que afectaron tanto a personas adultas como a niños y niñas llegados con sus familiares. Los principales cuestionamientos en la respuesta a esta crisis se centraban, por un lado, en las condiciones indudablemente deficientes de la primera recepción a pie de costa, puntualmente en el muelle de Arguineguín, en Gran Canaria.

En palabras del Defensor del Pueblo, “de nuevo, se ha asistido a una carrera contra el tiempo en la búsqueda de lugares que permitan acoger con dignidad a las personas que llegan”, e identificaba dos problemas principales: “la falta de instalaciones adecuadas y la inexistencia de protocolos de identificación ágiles y eficaces para la derivación de personas vulnerables”.

La implementación del llamado Plan Canarias, a partir de 2020, contribuyó de manera paulatina a reducir esos problemas, a medida que fueron ampliando los recursos de acogida y fueron avanzando de forma más acelerada con el transcurso de 2021 – los trasladados hacia la península de las personas – incluyendo familias. Este segundo motivo, fue todavía más importante para descomprimir aquella situación y dar soluciones más de fondo, en la medida en que eran trasladados a recursos de atención humanitaria o de acogida a refugiados en la península.



b) Primeros pasos hacia una política de contingencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: el Plan Canarias

Desde una perspectiva de infancia, el Plan Canarias ha intentado dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas a través de la apertura de recursos destinados a unidades familiares.

No obstante, no existen estándares comunes ni protocolos específicos que garanticen un abordaje común en los distintos dispositivos existentes, que son heterogéneos:

- Algunos son de emergencia, otros de acogida integral.
- Son gestionados por diferentes entidades.
- Difieren en función de si tienen o no habitaciones privadas para las unidades familiares, espacios suficientes de recreo, actividades educativas dentro de los centros, atención psicosocial o jurídica.

Tampoco existe coordinación suficiente entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Consejería de Educación, de Salud y la Dirección General de Protección de la Infancia y la Familia autonómica, para reforzar la atención especializada y la formación en infancia del personal que atiende los dispositivos del Plan Canarias y mejorar el acceso a los servicios sociales básicos. Sería muy conveniente, por ejemplo, que se llevaran a cabo convenios entre el Ministerio y la Consejería de Educación para agilizar la escolarización, eliminar barreras burocráticas y elaborar programas educativos específicos para estos niños y niñas en tránsito, pensados para prepararlos para la escolarización en Canarias o en la península.

Estos niños y niñas, aun estando acompañados por uno o más familiares, y sin estar formalmente en condición de desamparo en sentido estricto según la legislación de infancia española, se encuentran en lo que jurídicamente puede denominarse como situación de particular vulnerabilidad. Han realizado travesías migratorias peligrosas y a veces traumáticas, proceden de contextos vulnerables en países de origen, y afrontan multitud de barreras relacionadas con procedimientos migratorios o procesos de acogida inadecuados. Algunos son además potenciales beneficiarios de protección internacional.

De ello se deriva el deber de establecer una serie de procedimientos, protocolos de actuación u hojas de ruta, dirigidas a identificar condiciones de vulnerabilidad específicas en cada caso con el objetivo de garantizar apropiadamente sus derechos, incluyendo el derecho humano al asilo -el cual usualmente es invisibilizado a través del derecho ejercido por sus progenitores-. Ello requiere, a su vez, actores y recursos especializados.

Por último, pudimos constatar también que afrontan otro tipo de dificultades que están retrasando su traslado a la península y que provocan que se extienda (en ocasiones más de 6 meses) su permanencia en dispositivos de emergencia: el retraso de las pruebas de ADN que les practican para comprobar la filiación biológica y el retraso en resolver investigaciones policiales o judiciales que están en marcha sobre las pateras en las que llegaron a Canarias.

RECOMENDACIONES²

Es **urgente y prioritario impulsar una serie de importantes reformas**, en el marco de una verdadera **Política de Estado para la protección de los derechos de las niñas y los niños en contexto de migración**.

NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS: HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL Y UN MODELO DE GESTIÓN DE CONTINGENCIAS

I. Estrategia nacional para la protección e integración social de los niños y niñas migrantes no acompañados y jóvenes extutelados

2. Una versión extensa de las recomendaciones está disponible en el Informe completo UNICEF España (2021): Canarias: Niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo.

3. Una exposición más detallada de las distintas cuestiones que debe abordar esta estrategia (en especial la propuesta de Modelo de Gestión de Contingencia Migratoria Humanitaria a nivel estatal) puede encontrarse en las páginas 124-139 del Informe de UNICEF España (2019): *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la Frontera Sur Española*.

4. <https://observatoriodelainfancia.vpsocial.gob.es/estadisticas/docsTecnico/home.htm>

España no puede retrasar más la elaboración de una **Estrategia Nacional para la protección e integración social de los Niños y Niñas Migrantes no Acompañados y Jóvenes Extutelados**. Una vía adecuada es la convocatoria urgente de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, prevista por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia, como órgano de cooperación entre las administraciones públicas en materia de protección y desarrollo de la infancia y la adolescencia.

El proceso de construcción de esta Estrategia debe contar con representantes de los distintos actores implicados directa e indirectamente en la atención, protección e integración de los niños y niñas migrantes no acompañados y jóvenes extutelados en España.

Esta Estrategia Nacional debe necesariamente³:

1. Ser coordinada por un **órgano estatal de alto nivel político**, como la Presidencia del Gobierno o una de las Vicepresidencias, y en el aspecto operativo, articulada por la Secretaría de Estado de Dere-

chos Sociales (en el actual Gobierno, y organismos similares en futuros gobiernos).

2. Crear un **sistema de información común integrado** sobre infancia migrante no acompañada.

3. Establecer un **sistema de indicadores y mecanismos de evaluación** (incluyendo la evaluación de los propios niños y niñas) que permita evaluar los progresos.

4. Contar con un **presupuesto previsible y sostenido**.

5. Basarse en los mismos **estándares de calidad** que se aplican para todo el sistema de protección, evitando en todo momento que se genere un sistema paralelo para niños y niñas migrantes no acompañados⁴.

6. Incorporar un **Modelo de Gestión de Contingencia Migratoria Humanitaria** a nivel estatal, que cuente, como componente imprescindible, con un **Mecanismo Nacional de Derivación**, que garantice responsabilidades compartidas de manera equitativa entre las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas en materia de protección.



7. Promover el **acogimiento familiar** y facilitar la reagrupación familiar dentro y fuera de España, a través de protocolos específicos.

8. Dar **respuestas adaptadas a necesidades específicas** (trata, derecho al asilo, salud mental, situación de calle, adicciones, etc.)

9. Fortalecer los **mecanismos de supervisión** sobre el sistema de protección y rendición de cuentas.

10. Diseñar un **plan para la plena integración educativa y socio-laboral** de los niños y niñas migrantes no acompañados y jóvenes extutelados, con elementos relacionados con el acceso a la educación, al empleo, a la vivienda, a la protección social, y con estrategias multiactor y multinivel.

a) Educación:

- Coordinación entre el sistema de protección de la infancia y el sistema educativo, de forma especial en situaciones de contingencia, asegurando también puentes de integración intercultural, refuerzo y adaptación curricular.
- Flexibilizar los requisitos de acceso a la educación reglada y obtención de títulos.
- Promover itinerarios innovadores en los que se incluyan la formación en habilidades transversales dirigidas al empleo.

b) Jóvenes Extutelados:

- Promover y fortalecer políticas coordinadas entre áreas de infancia, juventud, empleo, vivienda, pro-

tección social, entre otras (a nivel estatal, autonómico, provincial y municipal).

- Ampliar y fortalecer la red de recursos para extutelados, contando también con fondos de la UE.
- Incluir expresamente a los jóvenes extutelados en las diferentes políticas de acceso a pisos protegidos o vivienda social.
- Contemplar a los jóvenes extutelados dentro de programas de protección social, como el Ingreso Mínimo Vital o programas autonómicos de transferencia de ingresos o rentas a personas en condiciones de vulnerabilidad.
- Fomentar una orientación sociolaboral especializada.
- Promover la implicación del sector privado generando oportunidades para los jóvenes extutelados, a través de políticas corporativas inclusivas, oferta de empleo, programas de formación técnica y práctica, capacitación, mentorización personalizada.
- Promover el desarrollo de alianzas público privadas y sociedad civil para el desarrollo de modelos de integración sociolaboral efectivos.
- Incluir plenamente a los jóvenes extutelados en los programas e iniciativas dirigidas a la juventud en el marco de la Agenda 2030.

11. Plan contra el racismo y la xenofobia.

II. Propuesta de Modelo de Gestión de Contingencias Humanitarias Migratorias para la infancia migrante no acompañada

España necesita una herramienta que permita una protección integral de los derechos de la infancia en contexto de contingencia humanitaria migratoria. Elementos del Modelo:

a) Mecanismo Nacional de Derivación. Herramienta imprescindible, que conlleva la distribución de los niños y niñas no acompañados que llegan a España en el contexto de una contingencia humanitaria migratoria, dentro de los sistemas de protección de infancia de todas las Ciudades y Comunidades Autónomas y, dentro de ellas, de cada provincia.

Esta distribución debe estar basada en primer lugar en evaluaciones del interés superior del niño pero, además, puede estar basado en criterios objetivos (mediante indicadores revisados periódicamente), como factores demográficos, estadísticas socio-económicas (pobreza, paro, etc.), entre otros.

b) Coordinación adecuada entre las diferentes entidades públicas que intervienen y **desarrollo de planes de contingencia para cada uno de esos actores**, a fin de asegurar que cuentan con todos los recursos necesarios (humanos, presupuestarios, procedimentales, etc.) para desempeñarse de manera oportuna y eficaz ante una contingencia de estas características. En particular: fiscalías de extranjería (o de las entidades implicadas en un procedimiento holístico o de los juzgados competentes, según se concrete finalmente la anunciada reforma del procedimiento de determinación de la edad), las fiscalías de menores, la Policía Nacional, las entidades de medicina forense y aquellas que se ocupan de pruebas médicas, las áreas de extranjería de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, así como de las entidades de protección de infancia.

c) Unidad de Respuesta Rápida a la Infancia en Emergencias: Una posible fórmula para conseguir una coordinación reforzada y una eficaz y rápida gestión de casos en un contexto de emergencia – vital para que no se produzcan fallos en cadena. Esta Unidad debería coordinarse desde una Vicepresidencia del Gobierno con funciones ejecutivas y en la que deben estar representados todos los acto-

res implicados a nivel estatal, autonómico y local de la contingencia.

d) Actuación en lugares de llegada, a través de la presencia estable – de manera directa y/o indirecta mediante entidades colaboradoras especializadas - de la Unidad de Respuesta Rápida, en coordinación con la entidad de protección de infancia de la jurisdicción donde se desarrolla una determinada contingencia a pie de costa, puestos fronterizos u otros puntos de llegada de niñas y niños no acompañados.

e) Recursos estables de acogida inmediata en todo el territorio español, a través de fondos propios y europeos. Es conveniente que esos recursos se diversifiquen en función de si hay o no duda sobre la edad o circunstancias de vulnerabilidad.

f) Equipos suficientes, especializados y multidisciplinares para llevar adelante y a la mayor brevedad posible, **evaluaciones del interés superior de cada niño y niña**.

g) Agilidad de los procedimientos, en particular, reseña policial, identificación y registro, desamparo, tutela, determinación de la edad, permisos de residencia- debe asegurar que, en contexto de contingencia, cada uno de estos procesos se llevan adelante con base en los principios de celeridad y de primacía de los derechos de la infancia.

h) Refuerzo del derecho a la educación y a la salud en contingencias, procurando un marco claro que permita a las Comunidades Autónomas gestionar mejor la respuesta educativa y sanitaria a los niños y niñas migrantes que llegan a su territorio en momentos de contingencia, así como adaptarse correctamente a sus necesidades específicas.

i) Derivación y Reunificación familiar en España y Europa: El modelo de contingencia debe contar con protocolos adecuados para identificar a la mayor brevedad posible casos que podrían derivar, según lo indique la evaluación del interés superior, en medidas de reunificación familiar en otros lugares de España o de Europa.

j) Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión: El modelo de atención para una contingencia requiere también el fortalecimiento, a través por ejemplo de recursos adicionales para esas circunstancias, de los mecanismos permanentes de supervisión de las condiciones de acogimiento dentro del sistema de protección de la infancia. En particular, de aquellos mecanismos de la entidad pública de tutela, la Fiscalía de Menores, y la Defensoría del Pueblo estatal y la Defensoría autonómica correspondiente. También resulta de vital importancia reforzar los dispositivos de supervisión para que ningún niño o niña migrante no acompañada sea ob-

jeto de una medida de devolución automática, o cualquier otra forma de retorno contraria a la normativa y principios de derechos de la infancia.

k) Provisiones presupuestarias: El Estado, con la cooperación europea, debería constituir un Fondo permanente de contingencia para la aplicación oportuna y efectiva de este modelo de atención integral a la infancia no acompañada en tiempos de crisis humanitarias migratorias. Este Fondo debe contar con mecanismos ágiles para su uso inmediato, de ser necesario, así como con seguros que eviten su pérdida en períodos que no requieran su utilización.

III. Reformas Normativas

Urge llevar a cabo la anunciada reforma del Reglamento de Extranjería, ya que afecta a cuestiones de vital importancia para garantizar la plena y efectiva protección e integración social de los niños y niñas migrantes no acompañados y los jóvenes extutelados. En concreto, esta reforma debe establecer su derecho a documentarse de manera automática, mediante una autorización de residencia y trabajo a partir de los 16 años y simplificar los requisitos de renovación de este permiso a partir de los 18 años, para adaptarlos a la realidad de estos jóvenes migrantes extutelados.

Otras de las reformas que hay que acometer con más urgencia es la del procedimiento de determinación de la edad, recomendada incesantemente a España por el Comité de los Derechos del Niño, por el Defensor del Pueblo y por numerosas entidades de la sociedad civil, en la medida en que urge la introducción de importantes garantías jurídicas en este procedimiento:

- Su uso únicamente cuando haya una duda fundada y respetar siempre la presunción de minoría de edad.

- Realizarlo en el marco de una evaluación del interés superior del niño, por lo tanto, recurrir a apreciaciones de carácter multidisciplinar que sirvan para evaluar la madurez física y psicológica, absteniéndose de recurrir a pruebas médicas que pueden resultar invasivas y tienen un alto margen de error.
- Considerar como auténtica toda la documentación de identidad, a menos que se demuestre, objetivamente y por los medios adecuados, lo contrario.
- Presencia de representante legal y abogado.
- Información adaptada a su edad y derecho a ser oído.
- Tener en cuenta consideraciones de género y culturales.
- Actuar en virtud del principio de celeridad.
- Garantizar la posibilidad de un recurso judicial directo contra las decisiones.

NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES QUE LLEGAN CON SUS FAMILIAS: GESTIÓN DE CRISIS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE INFANCIA

I. Plan de Contingencia para crisis humanitarias migratorias

- Habilitar y adecuar de recursos permanentes de acogida inmediata/atención humanitaria en los diferentes puntos de llegada de la frontera sur e identificación previa de recursos adicionales para emergencias, que cumplan todos los estándares internacionales, europeos y nacionales en materia de derechos de la infancia.
- Fortalecer la coordinación entre todos los ministerios que intervienen en una contingencia migratoria, así como entre las autoridades estatales y autonómicas, provinciales y municipales, así como con entidades sociales colaboradoras.
- Asegurar un enfoque de derechos de la infancia en el marco del plan de contingencia, incluyendo la participación de la Dirección General de Infancia de la Comunidad o Ciudad Autónoma respectiva en los procesos de recepción e identificación en costas y, en caso de crearse, de la Unidad de Respuesta Rápida a la Infancia en Emergencias.
- El Plan de contingencia debe incluir un Protocolo para garantizar una atención humanitaria en los puntos de entrada con enfoque de infancia.

II. Protocolo para garantizar una atención humanitaria en los puntos de entrada con enfoque de infancia

- Continuar con el enfoque de creación de dispositivos de atención humanitaria en las contingencias específicos para familias con niños, así como el traslado prioritario de familias a dispositivos más estables en otros territorios del país donde se garanticen los derechos de la infancia y ofrezcan más posibilidades de integración educativa y social.
- Desarrollar estándares mínimos que garanticen en todos los recursos, una atención uniforme y una protección efectiva de los derechos de los niños y niñas acogidos en cada uno de estos centros.
- Impulsar programas de formación y sensibilización en derechos de la infancia de los profesionales de las entidades colaboradoras que intervienen en los procedimientos de recepción e identificación en costas, así como en los CETI y centros de atención humanitaria. Sería conveniente que estos programas se hicieran en colaboración con las Direcciones Generales de Infancia autonómicas.
- Adoptar un mecanismo estandarizado para la identificación de posibles niños y niñas no acompañados que, por error en la identificación en costas, u otros motivos, acaben en centros de atención humanitaria o CETI.
- Garantizar coordinación y celeridad en la realización de las pruebas de ADN, y prever la creación de dispositivos que permitan una adecuada supervisión sobre aquellos casos en los que se esté a la espera de los resultados de las pruebas de ADN y existan dudas sobre la existencia real de un vínculo materno/paterno-filial biológico o no.
- El protocolo debe prever un marco de actuación en materia de educación y salud que abarque el periodo en el que los niños y niñas están en los dispositivos de atención humanitaria o CETI en los puntos de entrada, antes de ser trasladados a la península.

MUERTES Y DESAPARICIONES EN LAS RUTAS MIGRATORIAS: MECANISMO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS

- Adoptar un mecanismo nacional de identificación (ADN y otros) de personas fallecidas en las rutas migratorias hacia España.
- Crear un procedimiento de localización y comunicación con familias en países de origen de personas fallecidas en las rutas migratorias hacia España.
- Mejorar la formación de equipos de trabajo del sistema de protección de la infancia, del sistema de atención humanitaria y de acogida a refugiados y en los CETI, para brindar apoyo psicoemocional especializado a niñas y niños que experimenten traumas vinculados a la pérdida de seres queridos en las rutas migratorias.



CANARIAS: NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN UNA DE LAS RUTAS MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO