



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

Edita

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

Autor

Pablo Ceriani Cernadas

Coordinación

Sara Collantes Mateos

Equipo investigador

Pablo Ceriani Cernadas, y por parte de UNICEF España, Sara Collantes Mateos, Rosario Pérez Santana y Salud Mármol Sancho. El equipo ha contado con la colaboración de Rosa Gloria Suárez López de Vergara y María Belén Monzón Hernández de UNICEF Comité Canarias.

Contribuciones

Carmen Molina Muñoz, Cristina Junquera Abaitua, Mercedes García Ayuso, María Lafuente Funes, Marta Contreras Serrano, Gabriel González-Bueno Uribe, Alejandra Gómez González, de UNICEF España, y Laura Bodendoerfer de la Oficina Regional de UNICEF para Europa y Asia Central.

Agradecimientos

Agradecemos las contribuciones de los niños, niñas y adultos migrantes residentes en Canarias, así como de las autoridades estatales en los ámbitos de Migraciones e Infancia, las autoridades de protección en Canarias, Andalucía y Ceuta, el personal de los centros visitados, la Policía Nacional, el Ministerio Fiscal, la Delegación del Gobierno en Canarias y Ceuta, Defensorías del Pueblo, organizaciones internacionales y no gubernamentales, expertos independientes, académicos, profesionales de la abogacía, e intérpretes y mediadores culturales que han participado en la investigación, en especial a Ibrahima Diop, Mame Cheikh Mbaye, Mina Al Shekh y Oussama Ayouch. El listado exhaustivo de agentes y actores entrevistados está detallado en el Anexo Único del informe.

Diseño gráfico

Rex Media SL

Fotografías

©UNICEF España/2021/Erasmus Fenoy

Depósito Legal: M-22224-2021

ISBN: 978-84-124058-1-1

Madrid, julio de 2021



1. INTRODUCCIÓN	5
2. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS	11
2.1. Rasgos generales de la respuesta a la infancia no acompañada en tiempos de crisis migratoria: esfuerzos del sistema de protección canario y sus límites ante la falta de un modelo integral de corresponsabilidad	12
2.2. Varias instituciones saturadas y sin planes para actuar ante contingencias, comprometen los resultados del sistema de protección	18
2.2.1. Falta de especialistas de infancia en costa	18
2.2.2. Casos de inexistencia de reseña policial y el comienzo de un largo proceso	19
2.2.3. Determinación de la edad: práctica generalizada y excesivas demoras	20
2.2.4. La asignación de un permiso de residencia: un derecho accesible para muy pocos	24
2.3. Condiciones en los centros de protección en tiempos de contingencia	28
2.3.1. Evaluaciones del interés superior y planes individualizados	29
2.3.2. La extensión de la emergencia como síntoma de saturación e indicador de desprotección	30
2.3.3. Derecho a la educación	33
2.3.4. Derecho a la salud	35
2.3.5. Derecho a la vida en familia: reunificación familiar y acogimiento familiar	37
2.3.6. Actividades recreativas y reglas de conducta	38
2.3.7. Limitaciones al derecho de asilo	39
2.3.8. La necesidad de reforzar los mecanismos de supervisión	41
2.4. La ausencia de un sistema adecuado de gestión de datos sobre niños y niñas migrantes no acompañados	45
2.5. Lecciones aprendidas en Andalucía 2018-2021	46
2.5.1. Cambios implementados desde 2019	47
2.5.2. Cambios en las condiciones de los centros	49
2.6. La situación en Ceuta en 2021	51
2.7. Hacia una verdadera política de contingencia: propuestas para reemplazar un modelo agotado	53



3. 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	56
3.1. Irregularidad migratoria como causa y efecto de exclusión	59
3.2. Emancipación forzosa y sin recursos	62
3.3. Derecho a la vivienda: embudo habitacional y juventud en situación de calle	64
3.4. Derecho a la seguridad social: acceso a programas de ingreso mínimo o renta básica	67
3.5. Educación, formación profesional y empleo	69
3.6. Integración social, convivencia y prevención del racismo y la xenofobia	72
3.7. La integración de la infancia y la juventud migrante no acompañada como inversión social y política de desarrollo humano sostenible	74
3.8. Situación de jóvenes extutelados en Andalucía	77
4. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES QUE LLEGAN CON SUS FAMILIAS	78
4.1. De los primeros momentos al traslado como parte de la solución	79
4.2. Primeros pasos hacia una política de contingencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: el Plan Canarias	81
4.2.1. Identificación y atención de niños y niñas en la llegada a la costa	82
4.2.2. La necesidad de directrices homogéneas para la acogida de niños con sus familiares	82
5. LA INFANCIA EN CONTEXTO DE MUERTES Y DESAPARICIONES EN RUTAS MIGRATORIAS: DEBERES BÁSICOS DEL ESTADO	89
6. RECOMENDACIONES	94
7. BIBLIOGRAFÍA	107
ANEXO	109

1. INTRODUCCIÓN

En las Islas Canarias, desde fines de 2019, y tal como ha ocurrido en reiteradas ocasiones en las fronteras exteriores del sur de Europa a lo largo de las últimas dos décadas, se está produciendo una nueva crisis migratoria de carácter humanitario. Es decir, un escenario que requiere la protección de los derechos de decenas de miles de personas que se han desplazado -desde países africanos- en condiciones de vulnerabilidad y poniendo en riesgo sus vidas. Debido a factores geográficos, una vez más, el destino de este proceso migratorio ha sido el de un archipiélago situado frente a las aguas territoriales de varios países africanos. Se trata de un proceso que sigue produciéndose al momento de la publicación de este informe, tal como lo evidencian las estadísticas de llegadas a Canarias durante el transcurso de 2021. (Ver gráfico 1).

Un porcentaje considerable de las personas desplazadas desde entonces hacia alguna de las Islas Canarias está compuesto por niñas y niños que han

migrado junto a familiares o al cuidado de otras personas adultas, o lo han hecho de forma no acompañada (Ver tabla 1). Se trata de personas y familias que han salido de situaciones de desprotección de derechos, bien por razones de conflictos armados y múltiples formas de violencia, incluyendo diferentes tipos de persecución (por motivos de género, origen étnico, orientación sexual, entre otras), 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 niñas, niños y familias en estas crisis humanitarias de movilidad humana es una nota distintiva de las numerosas “crisis migratorias” desde África y Medio Oriente hacia países como España, Grecia, Italia o Malta, especialmente desde comienzos del presente siglo. La mención de estas experiencias previas no es solamente a título descriptivo e introductorio. Se debe a que el presente

Gráfico 1. Número de llegadas de personas y embarcaciones a Canarias (2019-2021)

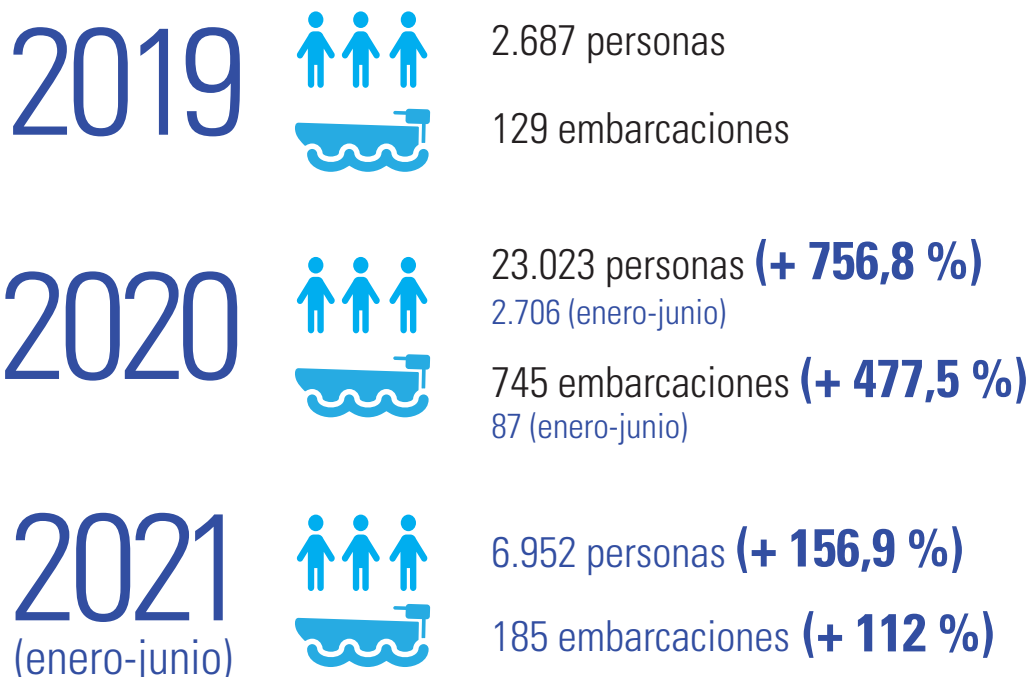


Tabla 1. Niños y niñas llegados a Canarias por vía marítima, por año y nacionalidad

	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

Informe, aunque está centrado en la situación de la infancia en el contexto actual de migración hacia las Islas Canarias, analiza una realidad de índole estructural. En efecto, sin perjuicio del crecimiento cuantitativo de personas desplazadas en un determinado tiempo y espacio, la multiplicidad y recurrencia de estas “coyunturas” da cuenta de un fenómeno estable que, como explicaremos, precisa una multiplicidad de respuestas, las cuales, entre otros aspectos, deberían contemplar esas tres características: su condición de permanencia, que exige el diseño de políticas públicas apropiadas; las contingencias, que demanda herramientas adicionales para una reacción oportuna y

efectiva; y la presencia creciente de niñas, niños y familias, que conlleva el deber de asegurar una recepción y protección adecuada de sus derechos.

En una de esas coyunturas, concretamente en 2018, UNICEF España decidió realizar una misión en diversas áreas de la frontera sur de España -Andalucía, Ceuta y Melilla-, con el objetivo de elaborar un diagnóstico sobre los derechos de las niñas y niños migrantes no acompañados que habían migrado en números hasta entonces inéditos para el país, condensado en un informe acompañado por una serie de recomendaciones dirigidas, principalmente, a entida-

Se trata de personas y familias que han salido de situaciones de desprotección de derechos, bien por razones de conflictos armados y múltiples formas de violencia, incluyendo diferentes tipos de persecución (por motivos de género, origen étnico, orientación sexual, entre otras), o bien por la imposibilidad de ejercer derechos básicos.

CANARIAS

Tabla 2: Llegadas de niños y niñas a Canarias, por lugar de partida y género

AÑO	MARRUECOS		ÁFRICA SUBSAHARIANA		TOTAL
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
2019	248	3	224	14	489
2020	1165	36	1350	77	2628
2021*	260	10	367	76	713
TOTAL	1673	49	1941	167	3830

* Datos al 31 de mayo de 2021

Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior

des públicas del Estado y gobiernos autonómicos (UNICEF, 2019). En 2021, ante la llegada -por vías marítimas- a las Islas Canarias -desde 2019 en adelante- de un importante número de niñas y niños que partieron de diversos puntos de la costa noroccidental africana (ver tabla 2), UNICEF España consideró apropiado realizar otro estudio dirigido a evaluar, desde un enfoque de derechos de la infancia, la respuesta de las autoridades competentes a esta nueva crisis humanitaria.

En términos metodológicos, el diagnóstico se llevó a cabo a través de una combinación de mecanismos de recolección de información, particularmente a través de la realización, entre el 31 de mayo y el 14 de junio de 2021, y por parte de un equipo multidisciplinario de UNICEF¹, de un trabajo de campo en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura. Durante esos días se realizaron las siguientes acciones:

- Entrevistas con representantes de numerosas entidades públicas (estatales, autonómicas, provinciales y municipales), sociales (ámbitos académicos y organizaciones no gubernamentales, incluyendo asociaciones de migrantes) e internacionales (agencia de Naciones Unidas).
- Visita a cerca de 30 centros destinados a la acogida y/o integración de personas migrantes y solicitantes de asilo, en particular:
 - 18 centros del sistema de protección de infancia de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluyendo los que dependen de los Cabildos Insula-

res, todos ellos gestionados por diferentes entidades sociales;

- 8 centros para la recepción de familias y/o personas adultas, dependientes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y gestionados por entidades sociales;

- 1 CATE, dependiente del Ministerio del Interior.

A su vez, los días 15 al 17 de junio se realizaron reuniones en Madrid con otras organizaciones sociales y entidades públicas del Estado. Cabe agregar que, por un lado, antes y después de esas fechas, se mantuvieron diversos encuentros virtuales con representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas de Canarias y Andalucía, y de la sociedad civil y, por otro, la presencia temporal de un miembro del equipo de la Oficina Regional de UNICEF para Europa y Asia Central en Ceuta nos ha permitido conocer de primera mano la situación actual en Ceuta.

Complementariamente, el equipo de trabajo realizó un análisis exhaustivo de fuentes secundarias producidas por actores clave y especialistas en las diferentes materias que se analizaron en el marco de esta iniciativa. Entre otros documentos, se revisaron informes elaborados por numerosas entidades públicas, sociales e internacionales, así como instrumentos normativos y una variada gama de iniciativas políticas y/o técnicas a nivel local, autonómico, estatal, regional y global. Finalmente, con el objetivo de acceder a la mayor cantidad de datos, se presentaron diversas solicitudes de información a organismos públicos del Estado español, autonómicos y provinciales.

1. Integrado por Sara Collantes Mateos (especialista en políticas de infancia y migraciones de UNICEF España), Rosario Pérez Santana (coordinadora de UNICEF Comité Canarias), Salud Mármol Sancho (responsable de políticas de infancia de UNICEF Comité Andalucía) y Pablo Ceriani Cernadas (consultor internacional de UNICEF). El equipo, coordinado por Pablo Ceriani Cernadas y Sara Collantes Mateos, contó con el apoyo de Rosa Gloria Suárez López de Vergara (presidenta de UNICEF Comité Canarias) y María Belén Monzón Hernández (miembro de la junta directiva de UNICEF Comité Canarias).

El presente diagnóstico es el resultado de esta tarea de investigación, y está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se analizará, desde un enfoque de derechos, diversos aspectos relativos a la recepción de la infancia no acompañada en el contexto de migración en Canarias. Mediante la descripción de las condiciones de los centros de acogida e integración de la infancia migrante no acompañada, y la actuación de diversas entidades que inciden en su funcionamiento e impacto, se presentarán las principales características, logros, limitaciones, lagunas y desafíos de esa respuesta.

En particular, se analizarán temáticas como el ejercicio de derechos fundamentales en ese contexto, como el derecho a la salud, a la educación, al asilo, a que su interés superior sea una consideración primordial para todas las medidas de protección y para guiar un proceso individualizado de integración, a la protección contra toda forma de maltrato o violencia, y a gozar de condiciones adecuadas de acogida. Complementaria y transversalmente, ya que como se verá, impactan de manera directa en esas condiciones de recepción y ejercicio (o no) de derechos, se describirán los retos asociados a la reseña policial de los niños y niñas migrantes no acompañados, el proceso administrativo de determinación de la edad, el acceso a la documentación y a un permiso de residencia y trabajo, y la falta de un sistema unifi-

cado de información sobre infancia en contexto migratorio.

Este capítulo, el más extenso del informe, pone el énfasis en el desafío ineludible e impostergable de diseñar e implementar un modelo de atención integral de la infancia no acompañada en el contexto de una contingencia humanitaria migratoria, sobre la base de un principio de corresponsabilidad entre todas las autoridades estatales y autonómicas de España. Se describen los esfuerzos de la Comunidad Autónoma de Canarias, los retos existentes para fortalecer el sistema de protección de la infancia del archipiélago, para luego visibilizar los límites de un modelo agotado que exige a una sola ciudad o comunidad autónoma, en el marco de una emergencia humanitaria, asumir todas las responsabilidades de protección de los derechos de niños y niñas migrantes no acompañados. Las condiciones de acogida en numerosos centros de emergencia evidencian objetivamente la saturación de todos los actores intervinientes, desde ámbitos de infancia, migración, y otros conexos. Un breve análisis sobre Andalucía y Ceuta coadyuvan a dar cuenta de la imperiosa necesidad de poner en marcha un nuevo modelo de atención integral de la infancia migrante no acompañada.

El diagnóstico sobre la infancia migrante no acompañada, y en particular los principales límites y desafíos



del modelo existente para responder a esta clase de contingencias, explica la siguiente sección sobre los llamados “jóvenes extutelados”. Es decir, y desde un abordaje intergeneracional y basado en la interrelación de los derechos humanos, se analiza la situación de las personas que, tras ser niños y niñas migrantes bajo la tutela (formal o de hecho) de la entidad pública competente, llegan a la mayoría de edad y se encuentran con un amplio catálogo de dificultades y trabas para su plena integración e inclusión social. Por ello, con base en los hallazgos de la investigación, y teniendo en miras la Agenda global -y nacional- de desarrollo humano, esta sección aborda temáticas como irregularidad migratoria, empleo, políticas de juventud, vivienda e inclusión social, así como problemáticas como el racismo y la xenofobia.

Las observaciones de estos dos capítulos sobre infancia no acompañada en el sistema de protección y acerca de su transición a la mayoría de edad, tienen como objetivo visibilizar -en la misma dirección que nuestro informe de 2019, ahora con nuevas evidencias- y por ende, alertar, las serias limitaciones del modelo existente en los planos normativo, político e institucional. En particular, de un modelo que carece de los mecanismos de coordinación y corresponsabilidad necesarios para la recepción y protección de la infancia ante una “contingencia estructural” -valga la contradicción- de estas características. Ello, a fin de destacar el impacto que tienen en el corto y largo plazo en los derechos de las niñas, niños y, luego, jóvenes, así como en los objetivos de múltiples políticas públicas sociales y de desarrollo humano a nivel local, autonómico, español, y europeo. La crisis sanitaria mundial propagada desde comienzos de 2020, nos han dejado numerosas lecciones sobre la necesidad de fortalecer la coordinación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno, así como sobre la importancia de la planificación para futuras contingencias. A continuación, un capítulo está dedicado a la situación de los niños y las niñas que han migrado con sus familias y han sido acogidos en los diferentes dispositivos habilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, gestionados por diversas entidades sociales. La mayoría de estos centros han sido parte del llamado Plan Canarias, adoptado por el ministerio a fines de 2020, y algunos han estado focalizados en grupos familiares. Describiremos en esta sección algunos de los aspectos de la respuesta de recepción y protección a estas familias, desde la perspectiva concreta de los derechos de la infancia, para cerrar el siguiente capítulo con

una serie de conclusiones que introduzcan las recomendaciones que se presentarán sobre este tema al final del informe.

El último capítulo “temático” del informe está dedicado a una dramática característica de las rutas migratorias informales e inseguras por las que se desplazan personas que no encuentran canales para migrar de manera regular, entre la que se encuentra la llamada “ruta canaria”: la muerte y desaparición de cientos o miles de personas, año tras año. Al respecto, haremos algunas reflexiones sobre los datos, las políticas y prácticas existentes, así como los retos y materias pendientes en España, siempre desde un enfoque de infancia.

El presente diagnóstico tiene como finalidad principal contribuir a orientar las políticas y prácticas de infancia en contexto migratorio, para garantizar plenamente los derechos de todos los niños y niñas en territorio español.

Finalmente, el informe incluye un capítulo dedicado exclusivamente a presentar un catálogo de recomendaciones. El diagnóstico aquí presentado, lejos de ser una evaluación exhaustiva de una realidad tan compleja y multidimensional -ello requeriría una iniciativa sustantivamente mayor en tiempos, alcance y recursos-, tiene como finalidad principal contribuir a orientar algunas decisiones que, por los fundamentos jurídicos y de políticas públicas, junto a las evidencias recolectadas, resultan imprescindibles e ineludibles. Por ser tan preciso el objetivo, el diagnóstico tampoco está dirigido a evaluar un determinado centro de acogida de niños/as o familias, o examinar la actuación de una entidad pública o social en particular. Se busca, cabe reiterar, llamar la atención -como ya lo han hecho numerosos actores- sobre la necesidad de adecuar las políticas y prácticas en materia de infancia en contexto migratorio, con el objetivo de garantizar plenamente los derechos de todos los niños y niñas en territorio español y, consecuentemente, contribuir a alcanzar las metas de desarrollo humano e inclusión social.

FATAMA

(Nombre ficticio)

17 años

“ No teníamos para comer. Con 8 años empecé a trabajar en una casa. Me levantaba a las 5 de la mañana y lavaba las alfombras, hacía de comer... Me trataban fatal y al final con 10, los dejé por el maltrato. Cuando me monté en la patera tenía miedo, se estropeó el motor y empecé a llorar, pidiéndole a Dios que me perdonara por todos los errores que cometí en mi vida. Pero arreglaron el motor y entonces nos cogió Salvamento. Vinimos para tener una vida mejor. Yo no quiero nada, solo lograr mi sueño y ayudar a mi familia a construir una casa y mantener a mis hermanos. Ser jefa de cocina algún día. Solo quiero sentir que soy una humana. ”



2. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

Esta sección está dedicada a la descripción de la situación de las niñas y los niños migrantes y solicitantes de asilo no acompañados que han llegado a Canarias en los últimos dos años (hasta junio de 2021), y que han sido acogidos a través del sistema de protección de la infancia de la Comunidad Autónoma. En particular, se presentarán las principales evidencias encontradas e identificadas, principalmente, durante el proceso de investigación in situ en

las islas visitadas. En primer lugar, se presentan de manera general algunas de las medidas adoptadas por la entidad pública de protección de la infancia, y seguidamente, se analizan diferentes aspectos específicos relativos a las condiciones concretas de acogida de los niños y niñas migrantes no acompañados, y el impacto en sus derechos, para cerrar con una serie de conclusiones y propuestas preliminares.



2.1. Rasgos generales de la respuesta a la infancia no acompañada en tiempos de crisis migratoria: esfuerzos del sistema de protección canario y sus límites ante de la falta de un modelo integral de corresponsabilidad

En el capítulo que analizará la recepción y acogida a familias migrantes y solicitantes de asilo, haremos una evaluación sobre el grado de previsibilidad y preparación de España, y sus diferentes niveles de gobierno, ante contingencias migratorias humanitarias como la que ha venido desarrollándose en las Islas Canarias desde los últimos meses de 2019. Por eso, aquí nos enfocaremos a cómo, frente a este escenario, fue respondiendo la entidad pública que -según el modelo de protección de infancia vigente- tiene la principal responsabilidad en la atención y protección de las niñas y niños sin cuidados parentales y en condiciones de vulnerabilidad, como es el caso de la infancia no acompañada en contexto migratorio.

En un lapso de un año y medio aproximadamente, más de 3.000 personas presumiblemente menores de edad fueron canalizadas al sistema de protección de infancia.

En un lapso de un año y medio aproximadamente, más de 3.000 personas presumiblemente menores de edad fueron canalizadas al sistema de protección de infancia, bien de manera directa una vez llegadas a la costa del archipiélago canario, o bien tras haber estado acogidas semanas o meses en uno de los dispositivos de atención humanitaria destinados a la acogida de personas adultas o a familias con niños. Este cambio no es una novedad o experiencia inédita para el archipiélago. En los años 2006 y 2007, llegaron a Canarias, respectivamente, 928 y 752 niños y niñas migrantes no acompañados (Fundación Nuevo Sol, 2009:9), y entre 2006 a 2009, unos 2.727 fueron acogidos en los dispositivos del gobierno canario (Defensor del Pueblo, 2021:44). En aquel momento, un número reducido de niños fueron alojados en los recursos pequeños conocidos como CAME (Centros de Acogida a Menores Extranjeros), que habían sido creados pocos años antes, a partir de las primeras pa-

teras con niños llegadas a las islas (ver Diputado del Común, 2001). En cambio, la amplia mayoría de los niños estuvo en 3 centros de emergencia que llegaron a acoger a cientos de niños no acompañados².

En el contexto actual, ante el aumento de llegadas de niños y niñas no acompañadas, una de las características que surge a primera vista es el paulatino e importante desarrollo de recursos (habitationales y otros) que, desde fines de 2019, fue desplegando el gobierno autonómico, junto a las autoridades de los cabildos insulares, y con la cooperación de diversas entidades sociales. En agosto de ese año, según los datos provistos por la Dirección de Protección de la Infancia y la Familia del Gobierno de Canarias, había únicamente 328 niños no acompañados acogidos por el sistema de protección canario. A inicios de julio de 2021, el sistema de protección autonómico contaba con 43 centros de emergencia que fueron habilitados para dar acogida a los niños no acompañados. En esa fecha -descontando quienes llegaron a la mayoría de edad, fueron trasladados a otros recursos, o a la península, o se han ido de esos recursos hay 1.963 niñas y niños. A ello cabe sumar otros 565 acogidos en los diversos recursos de acogimiento residencial gestionados por los Cabildos de cada isla del archipiélago. También deben sumarse a esas cifras los niños que, habiendo sido acogidos durante ese período, han llegado a la mayoría de edad (tema a analizar en el siguiente capítulo), y por último, un poco más de un centenar que ha sido trasladado a otra Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de los déficits de previsibilidad -que comentaremos más adelante-, se debe destacar este considerable esfuerzo que se ha hecho, desde un gobierno autonómico, con el objetivo de asegurar una primera acogida a los miles de niños y niñas migrantes no acompañados. La cantidad de recursos abiertos es notablemente superior a los desplegados una década y media antes. Es cierto, cabe agregar, que esta crisis ha convivido con un contexto inédito: la pandemia mundial causada por la propagación del virus COVID-19. Aún cuando esta crisis sanitaria global ha representado un desafío descomunal para

2. Centros La Esperanza y Tegueste, en Tenerife, y Arinaga, en Gran Canaria.



todos los países y para sectores que integran un sistema de protección integral de la infancia -como el de sanidad y el educativo, entre otros-, lo paradójico es que las medidas de confinamiento adoptadas por las autoridades (de España y otros países) facilitaron la disponibilidad de una serie de recursos que fueron utilizados (algunos, hasta el momento de elaboración de este informe) para la acogida inmediata de niñas y niños no acompañados.

Ahora bien, más allá de los esfuerzos realizados para la identificación y uso de decenas de recursos para la acogida de niñas y niños migrantes no acompañados, uno de los elementos comunes respecto de la crisis de 2006-2008 y otras similares de la frontera sur (UNICEF, 2019), es el alto porcentaje de niños alojados en centros de emergencia o acogida inmediata y, más importante aún, la extensión en el tiempo de la estancia en unos recursos que, normativamente, están previstos para un plazo considerablemente más breve.

El uso generalizado de estos recursos de emergencia se observa claramente en las estadísticas. En noviembre de 2019, había 324 niños migrantes en recursos residenciales y 174 en centros de emergencia. Veinte meses después, la realidad es bien diferente: a 9 de julio de 2021, según los datos provistos por la Dirección de Protección de la Infancia y la Familia, la cantidad de niños acogidos en recursos residenciales

creció moderadamente, llegando a 565. El número de niños en centros de acogida inmediata escaló a 1.963 -sin contar los que llegaron a la mayoría de edad o decidieron irse-, distribuidos en 43 recursos de emergencias que fueron específicamente abiertos en el marco de la contingencia³. A su vez, en tanto no cesa la llegada de niños no acompañados al archipiélago, la entidad de protección canaria continúa abriendo nuevos recursos de emergencia, debido a la imposibilidad de reducir la ocupación de los existentes ante la falta de plazas en los centros de acogimiento residencial, y la ausencia de un Mecanismo Nacional de Derivación hacia otras CCAA.

A ello se referirá una importante parte de este capítulo y otras secciones del informe, en tanto representa la punta del iceberg de un modelo de atención de respuesta que, para esta clase de contingencias, es claramente inapropiado, ineficaz y perjudicial para la infancia que se debe proteger y para las metas de numerosas políticas públicas. Como veremos a continuación, a través de datos cuantitativos, pero también de la información cualitativa recogida a lo largo de la investigación -en especial, en los centros de acogida y en diálogo con los menores de edad-, los principales desafíos y problemas están, mucho antes que en la actuación, voluntad, eficacia o efectividad de una determinada entidad pública o gobierno autonómico, en un sistema que, para responder a esta clase de contingencias, en-

3. Tres centros, cuyas condiciones eran particularmente inadecuadas, fueron cerrados en mayo y julio 2021, entre los que se encuentra el cierre -el 15 de julio- del recurso de Puerto Rico, Gran Canaria, que tuvo trascendencia pública por las denuncias presentadas por diversos actores, incluyendo algunos de los trabajadores del mencionado dispositivo.

cuentra límites infranqueables, por fuera de los cuales se desborda una diversidad de problemas, quedando un alto porcentaje de niños y niñas -en el corto o mediano plazo- excluidos del sistema que debe proteger y garantizar sus derechos.

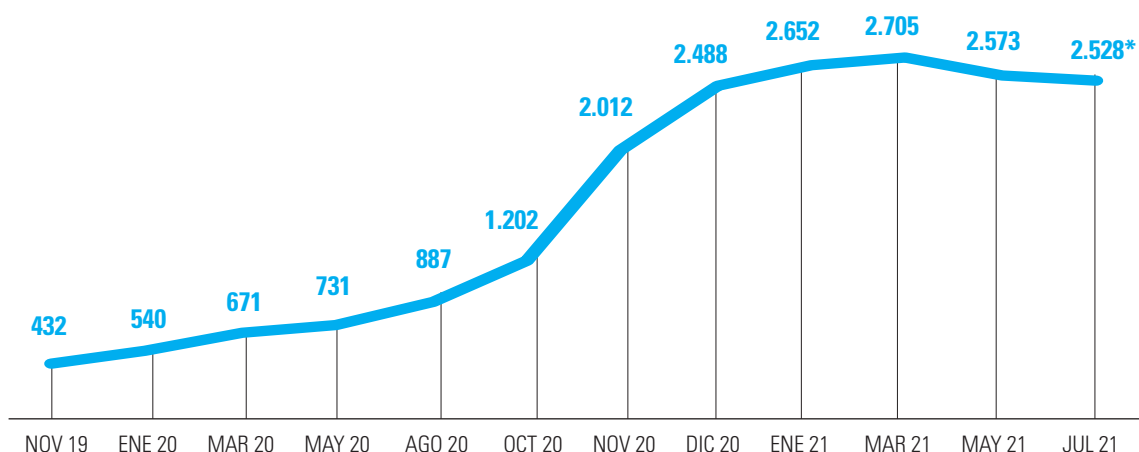
La figura formal que mejor explica estos límites del sistema para acoger y proteger como corresponde a todos los niños y niñas ante esta clase de crisis humanitarias migratorias, es el Decreto-Ley 23/2020 adoptado por el gobierno canario⁴. A través de esta medida, presentada como “extraordinaria y de urgente necesidad”, se flexibilizó lo dispuesto en el Decreto 40/2000⁵, de 15 de marzo, específicamente en lo relativo a las condiciones de los recursos de acogida inmediata. Los dos cambios más relevantes introducidos, para cuando “razones de emergencia social de alta demanda de acogida de personas menores de edad lo requiriese”, son los siguientes: a) la autorización a “sobrepasar” la cantidad de 20 plazas que debe tener, como máximo, un centro de acogida inmediata, sin fijar un nuevo cupo máximo (art. 2); y b) la habilitación a entidades colaboradoras para el uso, como centro de acogida inmediata, de “aquellos espacios habitacionales que gestionen, que aun no cumpliendo alguno de los requisitos reglamentariamente establecidos, se hallaren abiertos y en funcionamiento, tales como albergues juveniles, residencias

de estudiantes, establecimientos turísticos alojativos u otros establecimientos residenciales de uso colectivo similar” (disposición adicional única).

En este contexto, con alrededor de 3.000 personas migrantes presumiblemente menores de edad que han estado en el sistema de protección canario desde fines de 2019 (ver gráfico 2), y la imposibilidad casi absoluta de recurrir al traslado a otras CCAA como una herramienta que facilite su acogida y protección oportuna y adecuada, aprovechando el contexto de pandemia sanitaria, y con base en la reforma de urgencia mencionada, se multiplicó la apertura de recursos de emergencia (ver gráfico 3). Varios de estos centros superan holgadamente la capacidad máxima fijada por la normativa vigente hasta diciembre de 2020. En efecto, de los 43 recursos que se han abierto desde inicios de ese año (uno de ellos fue abierto en diciembre de 2019), las capacidades son las que figuran en el gráfico 3.

Tal como lo explicaban referentes del sistema canario de protección de la infancia, en el caso de no haber hecho esa reforma normativa, hubieran necesitado, al menos, alrededor de 135 centros de acogida inmediata -con una capacidad máxima de 20 plazas- para ubicar a la totalidad de niños y niñas que han migrado a las islas desde fines de 2019. En esa dirección, y

Gráfico 2: Evolución del número de niños y niñas migrantes no acompañados en los recursos del sistema de protección de Canarias (2019-2021)



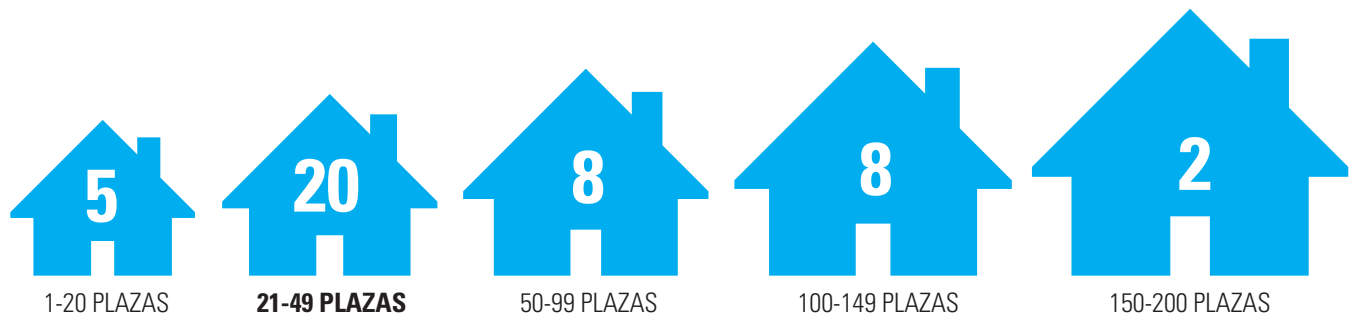
* A esa fecha, 188 presuntos menores de edad habían salido de los centros de emergencia (registrado como “fuga”), y entre abril y junio, 132 fueron trasladados a otras CCAA (ver más abajo)

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

4. Decreto-ley 23/2020, de 23 de diciembre, por el que se modifica la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4398>.

5. Decreto 40/2000, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria.

Gráfico 3: Número de centros de protección abiertos por el Gobierno de Canarias, desglosado por cantidad de plazas



Fuente: Elaboración propia con estadísticas oficiales de la Dirección de Protección de la Infancia y la Familia del Gobierno de Canarias

con base en las capacidades del sistema de protección, estimaban que la capacidad real, e ideal, de absorción del sistema de la Comunidad Autónoma -incluyendo los recursos de los Cabildos insulares- estaría aproximadamente en unos 600 niños y niñas migrantes -es decir, sin contar a los niños y niñas de nacionalidad española que ya se encuentran en acogimiento-.

Sobre estas cuestiones, el Defensor del Pueblo (2021:8), ante la cifra de 2.666 niños bajo la guarda de la entidad de protección de Canarias (a 12 de febrero de 2021), reconoció “el esfuerzo realizado por las distintas administraciones para ofrecer a estos niños y niñas la atención inmediata que precisan. Sin embargo, a la vista de las cifras proporcionadas, no es razonable que los servicios de protección canarios asuman en solitario el reto que esto supone, por lo que habría que disponer de un plan estratégico para la integración de los menores, impulsado por la Administración General del Estado. También es necesario su reparto equitativo y solidario entre el resto de las comunidades autónomas, y muy conveniente la suscripción de convenios con fundaciones y otras entidades para que asuman su atención y cuidado.” Más adelante retomaremos estas dos propuestas.

Por otra parte, en el marco de esta contingencia, cabe agregar que el Estado brindó un apoyo financiero a la Comunidad Autónoma de Canarias. A través del Real Decreto 1059/2020, del 1 de diciembre. En particular, le otorgó una subvención de 10.000.000 de euros “con carácter excepcional y por razones de interés público, social y humanitario, (...) para financiar los gastos derivados de la atención y acogida a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.” Entre las acciones subvencionables, se incluyen las

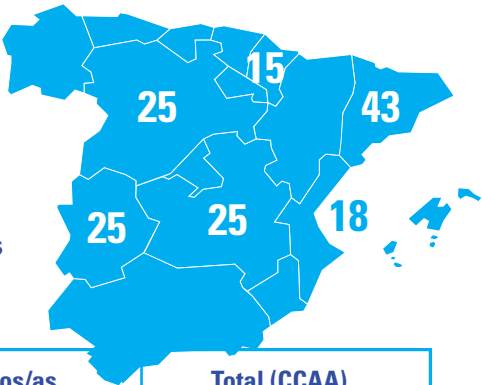
“destinadas a la atención inmediata y acogida de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y, en particular, al mantenimiento y mejora de los servicios de atención y acogida, información, asistencia social, protección y formación (...) y en concreto: a) La atención inmediata y acogida de estos menores (...) La información, orientación y apoyo psicosocial, su escolarización, su inclusión social o su formación e inserción profesional”.

En abril de 2021 se aprobó un crédito a las CCAA, Ceuta y Melilla, destinado “a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, que alcanza un importe de 27,7 millones de euros.

Al respecto, cabe hacer dos breves comentarios. En primer lugar, y sin perjuicio de la importancia de esta clase de medidas, a la luz de la cantidad y magnitud de las actividades subvencionables, el monto parece ser algo exiguo. De todas maneras, es oportuno mencionar que, a fines de abril de 2021, el Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aprobó un acuerdo para la distribución territorial de un crédito a las CCAA, Ceuta y Melilla, destinado “a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados”, que alcanza un importe total de 27.700.000€. De ese total, 1.803.544€ correspondió a Canarias, 3.983.275€ a Andalucía, 3.000.000€ a Ceuta, y 4.500.000€, a Melilla⁶.

6. El texto completo del Acuerdo está disponible en <https://www.imsero.es/IntePresent1/groups/imsero/documents/binario/acuerdoofodoccaa20210430.pdf>.

Gráfico 4: Niños y niñas migrantes no acompañados trasladados desde Canarias a otras CCAA



Niños/as trasladados	Fechas	Nº niños/as	Total (CCAA)
Castilla La Mancha	07/2021	6	6
Castilla y León	03/2021	10	25
	04/2021	8	
	06/2021	7	
Cataluña	04/2021	43	43
Comunidad Valenciana	06/2021	18	18
Extremadura	03/2021	14	25
	04/2021	11	
Navarra	03/2021	8	15
	04/2021	7	
Total			132

Fuente: Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia, Gobierno de Canarias

En segundo lugar, y como se analizará con mayor detalle en varias secciones del informe, la responsabilidad del Estado en materia de protección de la infancia -en general, pero especialmente en esta clase de contingencias- debe exceder largamente la cuestión financiera. Esta responsabilidad debería incluir la promoción y coordinación, desde los niveles más altos posibles (presidencia o vicepresidencia) la elaboración de un modelo de atención integral de niños migrantes no acompañados en contexto de contingencia, junto a todas las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Otra cuestión vinculada a la responsabilidad del sistema de protección autonómica, su (limitada) capacidad, y el rol de la Administración General del Estado y los demás gobiernos autonómicos, tiene que ver con la cuestión del traslado de niños y niñas a otras CCAA. En un informe anterior sobre los niños y niñas migrantes en la frontera sur española (UNICEF, 2019) señalamos el problema de un enfoque centrado en un prisma “territorial” como herramienta clave para responder a la infancia no acompañada en el contexto de esta clase de crisis humanitarias migratorias. En el actual escenario de Canarias, con las capacidades desbordadas mencionadas, la casi inexistencia de

traslados -ante la falta de un sistema de distribución basado en la corresponsabilidad- contribuye a la prolongación de todos los problemas que sufren los niños en los recursos de acogida inmediata, como luego se describirá. Estos traslados (ver gráfico 4), recién iniciados en marzo de 2021, se lograron gracias a una permanente insistencia de la entidad canaria de protección, en busca de respuestas solidarias de acogida de otras CCAA.

Sobre esta cuestión, es oportuno recordar que, en el marco de la anterior contingencia experimentada en el archipiélago canario, el Estado y las CCAA acordaron, a fines de 2006, la creación del Programa Especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde la Comunidad Autónoma de Canarias. Mediante el Real Decreto 1515/2006, del 7 de diciembre, el Estado emitió una subvención de cerca de 1.000.000 de euros a Canarias y otras CCAA para la ejecución de los traslados y la atención de los niños trasladados. Luego, a través del Real Decreto 294/2009, de 6 de marzo, otorgó a la Comunidad de Canarias una subvención de 15.000.000, con el objeto de “financiar los gastos derivados del traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados desplazados desde la

Comunidad Autónoma de Canarias al resto de Comunidades Autónomas". El acuerdo de abril de 2021, antes mencionado, tiene entre sus principales objetivos apoyar "a las Ciudades y Comunidades autónomas que han atendido a un mayor número" de niños migrantes no acompañados, y "la financiación de la 'oferta solidaria' de plazas de las Comunidades Autónomas para acoger a menores llegados a Canarias⁷".

Los datos sobre la aplicación del Programa de traslados en la anterior contingencia no son del todo precisos. Sin embargo, mientras Human Rights Watch (2007) hacía referencia a que para mayo de 2007 se habían trasladado unos 350 niños hacia otras CCAA, hay ciertas lagunas de información sobre el número de traslados ocurridos con posterioridad, aunque las medidas citadas, indicarían la continuidad de esos traslados, al menos, hasta 2009. En cualquier caso, y aún si no hubiera habido más traslados desde mediados de 2007, esas cifras ponen en evidencia una tendencia regresiva y preocupante en la materia, cuando se ponen a la luz las estadísticas del actual contexto de niños no acompañados bajo el sistema de protección canario. En efecto, de los datos acerca del número de traslados de niños no acompañados llegados al archipiélago desde 2019 en adelante, se extraen al menos 3 conclusiones: primero, que a pesar de los esfuerzos de concertación realizados y liderados por la Dirección de Protección de la Infancia y la Familia, el número de traslados es ínfimo en comparación con los niños y niñas acogidos; segundo, recién comenzaron a producirse más de un año después del inicio de la actual crisis migratoria humanitaria; y tercero, esa cifra contrasta

con el traslado de personas adultas y familias llegadas en el mismo período.

Se estima que una amplia mayoría de las casi 30 mil personas (adultas y familias) llegadas a Canarias desde 2019, ya han sido trasladadas a la península, bien en el marco del Plan Canarias, bien de forma individual por obtención de documentación del país de origen. Alrededor de 6.000 personas permanecen a mediados de julio en dispositivos del Plan Canarias. A diferencia de ello, de los casi 3.000 personas que han sido acogidas en el sistema de protección de infancia, a esa misma fecha, solamente 132 (un 4,6%) fueron trasladados a otra CCAA.

En definitiva, producto -principalmente- de esta serie de motivos brevemente expuestos, la respuesta a la crisis migratoria humanitaria en Canarias, en lo que respecta a la infancia no acompañada, está marcada por el uso generalizado de centros de emergencia en condiciones que excedían el marco legal autonómico - que derivó luego en una enmienda de urgencia-. Como se ha verificado en otras ocasiones similares (Consejo de Europa, 2018; HRW, 2010; UNICEF, 2019), la acogida en esta clase de dispositivos, especialmente cuando se prolonga en el tiempo y, como veremos, concurre con otros factores que dificultan el desarrollo de una serie de acciones ligadas a la protección e integración (que deben realizarse también en los centros de acogida inmediata), las consecuencias y desafíos son múltiples, especialmente para los derechos de los niños allí acogidos. A estas cuestiones están dedicadas las siguientes secciones de este capítulo.

7. Aprobación de la Distribución territorial del crédito destinado a las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla para la Atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, de 30 de abril de 2021.



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

En la sección anterior, y en mayor detalle, en un informe anterior (UNICEF, 2019), se subrayó que el enfoque que guía el tratamiento de la infancia migrante no acompañada en España es -como debe ser- el de los derechos de las niñas y los niños. Ahora bien, allí también se advertía el impacto que tenía en el sistema de protección una serie de procedimientos vinculados a algunos objetivos de la política migratoria, como los relativos a la primera recepción de niños y niñas y su identificación y registro por parte de las autoridades policiales; la determinación de la edad; y por último, la cuestión de acceso a un permiso de residencia.

En la presente investigación observamos cómo esos procesos, especialmente en un contexto de contingencia, pueden afectar de diversas formas al funcionamiento de un sistema de protección que -por las razones antes explicadas- tiene unas capacidades considerablemente limitadas para cumplir adecuada y oportunamente las obligaciones de acogimiento y protección de todos los niños y niñas. Algunos de los principales retos son los siguientes:

2.2.1. Falta de especialistas de infancia en costas

Un problema inicial identificado en la investigación es la ausencia de especialistas de protección de la infancia en los primeros procedimientos (migratorios, sanitarios, otros) que se realizan en las costas donde llegan las embarcaciones (de migrantes o de Salvamento Marítimo). Con base en las directrices fijadas por la Comisión Europea en su Comunicación sobre menores migrantes (2017), los Estados deben garantizar en los procedimientos fronterizos la actuación -y con carácter prioritario- de personal especializado para la identificación y registro de menores de edad. Para precisar qué significa esto en términos institucionales, la Comisión subraya que “en los primeros momentos de la fase de identificación y registro debe encontrarse presente una persona responsable de la protección del menor. (...) Existe una necesidad urgente de integrar la

protección de menores en los puntos críticos mediante la designación, en cada uno de ellos, de un funcionario de protección de menores que actúe como punto de contacto para todas las cuestiones relativas a los menores, con independencia de que los niños sean solicitantes o no de protección internacional.”

Esta omisión, junto a la ausencia o insuficiencia de agentes que -en cantidad, formación y, más importante, como mandato institucional- tengan todas las herramientas necesarias para la identificación, asistencia y atención inmediata de niñas y niños no acompañados, contribuye a una serie de problemas que luego son trasladados al sistema de protección. Nos referimos, en particular, a problemas como:

- la presencia de personas mayores de edad en centros de infancia, prolongada por varios meses, dadas las demoras de los procedimientos de determinación de la edad;
- la estancia de niños no acompañados en los recursos de atención humanitaria destinados a adultos o a familias con niños (que también se ha dado en esta crisis, sobre todo al principio)-o peor aún, en recursos de detención. Estas situaciones se podrían evitar -muy posiblemente- si se garantizara, en costa, la existencia de actores y procedimientos especializados en infancia;
- la falta de asesoramiento e información especializada sobre los procedimientos y normativas relativas a la infancia no acompañada, incluyendo el derecho a solicitar asilo;
- la menor capacidad para detectar, con la mayor rapidez posible, casos de particular situación de vulnerabilidad (por ejemplo, posibles víctimas de trata y solicitantes de asilo, o niños con problemas de salud mental o con alguna discapacidad);
- la ausencia, como exigen los estándares internacionales, de un asesor/a independiente que vele, desde el primer momento, por el interés superior del niño o niña.

2.2.2. Casos de inexistencia de reseña policial y el comienzo de un largo proceso

La normativa de extranjería, y en particular, el Protocolo para Menores No Acompañados (2014), establece que en el caso de la infancia migrante no acompañada, uno de los primeros pasos a seguir consiste en la reseña policial en la cual se deja constancia de una serie de datos identificativos, como las huellas dactilares, una fotografía, y la información sobre su identidad, filiación, nacionalidad, entre otros, que aporte cada niño o niña. A esta reseña le sigue la inscripción en el Registro de Menores No Acompañados (RMENA), también por parte de las autoridades policiales, derivándose de ello la asignación de un número de identidad como extranjero (NIE).

En contextos de contingencia como la actual crisis humanitaria migratoria en las Islas Canarias, y particularmente en ciertos momentos de saturación y desborde de los procedimientos de primera recepción implementados en áreas costeras, otro de los problemas identificados ha sido el de la no realización de ese primer trámite: la reseña policial. La consecuencia de esta omisión originaria, en diversos casos, se extiende en el tiempo, por una serie de motivos que luego abordaremos con mayor detalle, tales como: las condiciones de saturación en la que se encuentran los centros de acogida, así como los diferentes actores institucionales involucrados; la ausencia de una herramienta integral y unificada de información del sistema de protección de la infancia; la muy limitada actuación de los mecanismos de supervisión del sistema, en especial los que corresponden a la misma entidad de protección y los que están bajo la competencia de las Fiscalías de Menores (en su rol de protección).

En algunos de los centros de acogida inmediata visitados durante la realización del diagnóstico en las Islas Canarias, hemos identificado a numerosos niños no acompañados que, a pesar de haber llegado varios meses antes -en algunas ocasiones, en los últimos meses de 2020-, aún no contaban con la reseña policial. Por lo tanto, siguiendo una suerte de efecto dominó perjudicial, no ocurre nada de lo que debería suceder con base en la legislación aplicable -incluyendo la de extranjería-. Menos aún, si se aplicara el criterio de celeridad que se deriva del principio del interés superior del niño, el cual debe guiar, de forma primordial y prioritaria, cada una de las actuaciones -

según lo exige no sólo la Convención sobre los Derechos del Niño, sino también el artículo 2 de la Ley 1/1996 sobre Protección Jurídica del Menor.

En concreto, consecuentemente, a la omisión de la reseña policial le sigue, en primer lugar, la falta de inscripción en el RMENA, y por ende, la no asignación de un NIE. Las estadísticas dan cuenta, efectivamente, de este problema. A finales de junio 2021, mientras la Dirección de Protección de la Infancia y la

En contextos de contingencia como la actual crisis humanitaria migratoria en las Islas Canarias, y particularmente en ciertos momentos de saturación y desborde de los procedimientos de primera recepción, otro de los problemas identificados ha sido el de la no realización de la reseña policial.

Familia informa que hay 2.528 personas presuntamente menores de edad en los recursos del sistema de protección (y unas 188 consideradas "fugadas"), hay 1.941 niños inscritos en el RMENA, según las estadísticas provistas por el Ministerio del Interior.

La falta de registro y de NIE, como es sabido, lleva a la inacción en otra serie de procedimientos, como la determinación de la edad (si es aplicable, en el caso que hubiera duda sobre su minoridad, aunque como veremos, este principio no se sigue adecuadamente) y, más importante aún, una serie de procesos imprescindibles para su protección (como la declaración de desamparo y la formalización de la tutela), y por ende, para la realización de sus derechos y los objetivos de su integración social. Siguiendo con ese proceso negativo, todo ello conduce a la no tramitación (o un inicio muy tardío) del permiso de residencia. En estas ocasiones, se pudo constatar también la saturación de todos los actores del sistema y los demás problemas mencionados en el párrafo anterior, lo cual explicaba que esas situaciones se extendieran en el tiempo, sin indicadores de una posible resolución inmediata, como debería ocurrir.

2.2.3. Determinación de la edad: práctica generalizada y excesivas demoras

Una de las problemáticas más complejas en la conjunción entre la política migratoria y la de protección integral de la infancia, radica en la cuestión de la determinación de la edad. No vamos a desarrollar aquí un análisis detallado de la temática, en tanto ya ha sido abordada suficientemente en numerosos documentos (Defensor del Pueblo, 2011; Fundación Raíces, 2020; UNICEF, 2019), y por lo tanto nos limitaremos a realizar una serie de observaciones derivadas de los hallazgos de la presente investigación. Ello, más allá de destacar un aspecto positivo en la materia -ratificado en lo observado en Canarias-, que es la presunción de minoría de edad -y por ende, el tratamiento de la persona como niño o niña no acompañados- hasta que, eventualmente, se determine lo contrario, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 12.4 de la Ley 1/1996, y todos los estándares vigentes en la materia.

Un aspecto positivo es la presunción de minoría de edad -y por ende, el tratamiento de la persona como niño o niña no acompañados- hasta que, eventualmente, se determine lo contrario.

Ahora bien, otros dos aspectos regulados en ese artículo de la ley presentan numerosos retos. Nos referimos al “principio de celeridad” de esos procedimientos, y su no uso de manera “indiscriminada”. Las estadísticas existentes sobre todas las personas migrantes que, a junio de 2021, se encuentran en el sistema de protección de infancia de Canarias como presuntas menores de edad, son un indicador suficiente de los desafíos sobre esas dos cuestiones: en primer lugar, que un altísimo porcentaje han sido o serán sometidas a un procedimiento de determinación de la edad; en segundo, que la concreción de todas las etapas del proceso (espera de las pruebas, realización, resultados y notificación de los mismos) tiene una extensísima demora, razón por la cual la gran mayoría aún no ha finalizado.

Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo ha subrayado su preocupación por la situación de los

niños no acompañados, destacando que, según “datos facilitados por la entidad de protección de menores canaria, entre 2020 y los primeros meses de 2021 han llegado 2.776 menores extranjeros no acompañados, de los cuales 2.084 están pendientes de las pruebas de determinación de la edad⁸”. En este sentido, a inicios de julio de 2021, esas estadísticas indicaban que, de los 2.528 presuntos menores de edad que están en el sistema de protección (del gobierno canario y los cabildos insulares), aún estaba pendiente la determinación de la edad de 1.753 personas, según los datos provistos por la Dirección de Infancia de Canarias. Es oportuno resaltar que esa cifra representa cerca del 86% de las personas acogidas en recursos de emergencia (Dirección de Infancia), y solo un 13% de los recursos de acogimiento residencial (Cabildos insulares), diferencia que refuerza la descripción de las diferentes realidades en los distintos tipos de recursos en los que se encuentran los niños no acompañados.

Sobre el uso de la determinación de la edad, el Síndic de Greuges (2018:66) destacó que el “Protocolo marco establece que los menores cuya minoría de edad no se pone en duda deben ser puestos a disposición del organismo de protección a la infancia, una vez realizada la identificación y la inscripción en el Registro de MENA. No se menciona, en cambio, que estos menores tengan que ser sometidos a procesos de determinación de la edad”. En el actual contexto en Canarias, si bien un porcentaje de las personas acogidas podrían generar algún tipo de duda sobre su mayoría o minoría de edad (lo que no equivale a justificar, necesariamente, la realización de las pruebas existentes en España, cuestionadas por el Comité de los Derechos del Niño y muchos otros actores especializados), el número de personas a la espera de la determinación de la edad permite concluir que hay un uso excesivo de esta herramienta de la política migratoria.

A modo de muestra, vale describir alguno de los hallazgos de la investigación:

En algunos de los tantos centros de emergencia con mayor cantidad de plazas, como el de Puerto Rico, en Gran Canaria -abierto en diciembre de 2020-, había a principios de junio de 2021 unas 139 personas, y en otro centro, Acorán, unas 104 a inicios de julio. En el centro El Ortigal, en Tenerife, había 77 niños. En ambos centros, según los datos oficiales, el 100% de los niños se encontraba a la espera de las pruebas y/o los resultados del procedimiento de determinación de

8. Defensor del Pueblo. *El Defensor pide a todas las administraciones que se impliquen en la acogida de los cerca de 3.000 menores extranjeros no acompañados llegados a Canarias*. Comparecencia, Madrid, 27 de abril de 2021. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/comparecencia-informe-canarias/>.



la edad. Durante la visita a esos centros, y más allá de algunas dudas objetivas en otros casos, se pudo verificar de manera directa la presencia de niños sobre los cuales no podía haber ni un resquicio de duda sobre su minoría de edad. En otros centros, los representantes de las entidades a cargo de su gestión nos informaron, por ejemplo, de la realización de estas pruebas a chicos de 12 años de edad.

En cuanto a las demoras de esos procedimientos, el Defensor del Pueblo (2021:48-49) destaca, entre las principales y recurrentes cuestiones de preocupación, “el procedimiento que se sigue para la determinación de la edad”, destacando en particular “el elevado número de menores que se encontraba pendiente del procedimiento de determinación de la edad”. En muchos de los centros visitados, los niños llevaban muchos meses, o incluso más de un año, a la espera de los resultados de las pruebas, o incluso en la fase previa, aguardando su realización. Al respecto, el Defensor destacó la necesidad “de que la Fiscalía introduzca reformas en el procedimiento de determinación de la edad para que se realice lo más rápidamente posible⁹”.

Es importante subrayar que los datos cuantitativos, objetivos, sobre la cantidad de pruebas que se realizan, y en especial, los tiempos de los procedimientos, se convierten en realidades subjetivas concretas, que profundizan situaciones de vulnerabilidad. Al momento de

escuchar a los niños en los centros del sistema de protección, y de manera particular, en los recursos de acogida inmediata más masivos, donde llevan un largo tiempo a la espera de la iniciación o finalización de esos procedimientos, se constata los niveles de preocupación que ello genera, así como su efecto en cuanto a lo que ocurre (o no) en el centro en el que se encuentra.

En efecto, así como la ausencia de reseña policial inicia un camino vacío en cuanto a los trámites administrativos y procesos virtuosos de integración que deberían trazarse, de manera individualizada, en el sistema de protección, con estos dilatadísimos plazos en materia de determinación de la edad ocurre exactamente lo mismo. Además de los problemas o efectos negativos antes mencionados, en muchos casos uno de los más graves es la imposibilidad de ser trasladado desde un centro de acogida inmediata a uno residencial en el cual todas las actividades, dinámicas cotidianas, actores y entidades involucradas están orientadas a elaborar y/o implementar un proyecto individualizado de integración. Ello, siempre que se vaya generando alguna plaza disponible en los recursos de acogida integral, los cuales en estos contextos de contingencia, como ya hemos descrito, se encuentran absolutamente saturados y desbordados en su capacidad. Como ha dicho el Comité de los Derechos del Niño -en varios casos presentados contra España- aunque se trate de un proceso de índole “migratorio”, “tiene una importancia fundamental, dado que el re-

9. Defensor del Pueblo. *El Defensor pide a todas las administraciones que se impliquen en la acogida de los cerca de 3.000 menores extranjeros no acompañados llegados a Canarias*. Comparecencia, Madrid, 27 de abril de 2021. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/comparecencia-informe-canarias/>.



sultado determina si dicha persona tendrá derecho a la protección nacional como niño o será excluido de dicha protección (y) el disfrute de los derechos contenidos en la Convención”¹⁰.

En este sentido, el Síndic de Greuges (2018:87) ha explicado que, cuando “los trámites de determinación de la edad se alargan y, como no se declara el desamparo(...), esta dilación vulnera el derecho (...) a ser tutelados y protegidos por la Administración. (...) Esta dilación en la asunción de las funciones tutelares (...) genera déficits de protección de los menores durante este período, hasta el punto que puede condicionar negativamente su proceso de integración social.” Continúa explicando el Síndic (2018:88) que las “consecuencias (...) son importantes. (...) la dilación podría demorar la tramitación de la documentación con efectos negativos para su integración [y] el acceso a determinada formación ocupacional o al mercado de trabajo (...) tampoco contribuye a definir un proyecto educativo individual (PEI) que dé respuesta a las necesidades de estos jóvenes a medio plazo, con un seguimiento por parte de educadores formados y especializados en esta materia capaz de acompañar y dar apoyo a estos jóvenes.”

Por otro lado, la demora de estos procesos -junto a las ausencias institucionales y procedimentales de identificación y atención en costas, ya señaladas-, incide en que errores o problemas iniciales que dieron lugar a la presencia de adultos en recursos de infancia, se prolonguen en el tiempo. Ello no contribuye en modo alguno a disminuir la saturación del sistema de protección en contextos de contingencia y llegadas recurrentes, ni -cerrando el mismo círculo- a reducir los tiempos de esos procedimientos -en tanto se mantiene la situación de crisis y no se hayan reforzado, como en el presente caso, los recursos de quienes intervienen en estos trámites, como las fiscalías y los especialistas forenses, entre otros.

Otro aspecto importante a señalar, con base en lo observado a lo largo de la investigación, y al igual que ocurre con las fuerzas policiales (en materia de reseña y registro), es que la actuación de todos los actores que intervienen en la determinación de la edad evidencia no solamente la falta de preparación para una contingencia de estas características, sino también de una muy limitada capacidad de reacción y adaptación una vez que ocurren. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente sobre el (acotado) apoyo financiero del

10. Entre otros, ver caso S.M.A. c. España, decisión del 2-11-2020, Comunicación 40/2018, CRC/C/85/D/40/2018, párr. 7.7.

Gobierno Central al Gobierno de Canarias y los esfuerzos realizados por la entidad de protección de la infancia, es apropiado afirmar que poco o nada de ello ha ocurrido con las instituciones policiales y del Sistema de Administración de Justicia. Al observar que prácticamente no se han provisto de refuerzos a las instituciones que tienen un rol central en esta clase de procedimientos, se comprende el grado de saturación que presentan y, consecuentemente, su directa y negativa repercusión -como se explicó- en lo que sucede dentro del sistema de protección. Sus efectos, veremos, en la cuestión de (la falta de) los permisos de residencia, y sus consecuencias en los niños tutelados (y al llegar a la mayoría de edad)- son sumamente perjudiciales.

Finalmente, otros desafíos identificados son los siguientes:

- El seguimiento de los trámites de cada niño lo hace la entidad que gestiona el centro respectivo. Por lo tanto, en aquellos centros de emergencia caracterizados por su masividad, y el sin número de problemas que se dan allí, más aún cuando la estadía se prolonga semana tras semana, mes tras mes (no son azarosas las directrices y normativas que establecen números de plazas y tiempos máximos en los centros destinados a una acogida inmediata), se explica que el porcentaje de niños a la espera de las pruebas y/o sus resultados, sea proporcionalmente mucho más elevada que en el caso de los centros más pequeños, con una mayor ratio de trabajadores/as, y principalmente de acogida integral.
- La saturación de este sistema se verifica en todos los actores, tanto en los encargados de los estudios médicos, como de las pruebas forenses, las fiscalías de extranjería, y los actores que deben conducir las notificaciones de los decretos.

- En el caso de los encargados de las evaluaciones forenses, al igual que lo señalado respecto de los demás actores intervinientes, se debe resaltar la necesidad de adecuar todos sus recursos a las necesidades que exige un contexto de contingencia como el atravesado en Canarias en el último año y medio, especialmente, mientras sigue vigente este modelo de determinación de la edad, y el uso generalizado del mismo.

- A ello cabe agregar, por razones evidentes vinculadas a la pandemia de COVID-19, la total satu-

ración de todos los actores vinculados al sistema sanitario, y por ende, en la realización de las pruebas médicas en el marco de este procedimiento.

- A diferencia de lo dicho por el Comité de los Derechos del Niño, el procedimiento sigue sin hacerse sin representación legal cualificada. Para el Comité, la representación es una "garantía esencial para el respeto de su interés superior y para asegurar su derecho a ser escuchado. No hacerlo conlleva una violación de los artículos 3 y 12 de la Convención, porque el procedimiento de determinación de la edad es el punto de entrada para la aplicación de la Convención"¹¹.
- También se han observado prácticas que no siguen fielmente los estándares establecidos por el Comité, por los cuales "los documentos disponibles deben considerarse auténticos salvo prueba contraria..." y, en palabras del Comité, "de conformidad

La saturación de este sistema se verifica en todos los actores, tanto en los encargados de los estudios médicos, como de las pruebas forenses, las fiscalías de extranjería, y aquellos que deben conducir las notificaciones de los decretos.

con lo determinado por el propio Tribunal Supremo del Estado parte, las dudas generadas sobre la fiabilidad de un certificado de nacimiento oficial emitido por un país soberano no pueden prevalecer sin que dicho documento no haya sido impugnado oficialmente¹²". Al respecto, recordamos lo subrayado en otra instancia (UNICEF, 2019:35, 128), sobre la necesidad de reformar el art. 12.4 de la Ley 1/1996, por contradecir esos estándares.

Por último, cabe recordar lo recomendado al Estado español por parte del Comité de los Derechos del Niño (2018, párr. 45), al instarlo a "elaborar un protocolo uniforme sobre los métodos de determinación de la edad para todo el territorio del Estado parte, que tenga un carácter multidisciplinario y sea respetuoso con los derechos humanos y se utilice únicamente en

11. Comité de Derechos del Niño, caso M.A.B. c. España, Comunicación núm. 24/2017, decisión del 24 de marzo de 2020, CRC/C/83/D/24/2017, párr. 10.8.

12. Comité de Derechos del Niño, caso S.M.A. c. España, Comunicación núm. 40/2018, decisión del 28 de septiembre de 2020, CRC/C/85/D/40/2018, párrs. 7.8 y 7.13

casos de graves dudas acerca de la edad comunicada y considerando las pruebas documentales u otros tipos de pruebas disponibles". La jurisprudencia del Comité en muchos casos recientes (2019-2021), precisamente contra España, ha reafirmado y ampliado esta recomendación¹³.

El Comité, en su Observación General 24 (2019:33-34) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, especificó algunos estándares que deben seguir los Estados para la determinación de la edad:

- El menor de edad que no disponga de un certificado de nacimiento debe recibirlo del Estado sin demora y de forma gratuita, siempre que se le exija que demuestre su edad.
- Si no se puede demostrar la edad mediante la presentación de un certificado de nacimiento, la autoridad debe aceptar toda la documentación que pueda probarla, como la notificación del nacimiento, extractos de los registros de nacimiento, documentos de bautismo o equivalentes o informes escolares.
- Los documentos deben considerarse auténticos a menos que se demuestre lo contrario.
- Solo en caso de que esas medidas no den resultado, se puede proceder a una evaluación del desarrollo físico y psicológico del niño o la niña, llevada a cabo por pediatras u otros profesionales especializados que sepan evaluar diferentes aspectos del desarrollo.
- Dichas evaluaciones deben realizarse con rapidez, de manera apropiada para el niño o la niña y teniendo en cuenta las cuestiones culturales y de género, entrevistando a los niños y a los padres o cuidadores en un idioma que el niño pueda entender.
- Los Estados deben abstenerse de utilizar únicamente métodos médicos basados, entre otras cosas, en análisis óseos y exámenes odontológicos, que a menudo son imprecisos, ya que tienen amplios márgenes de error, y pueden ser también traumáticos.
- Debe aplicarse el método de evaluación menos invasivo.
- En caso de pruebas no concluyentes, el niño o el joven debe tener el beneficio de la duda.

13. Ver, al respecto, las Comunicaciones No. 11/2017, 16/2017, 17/2017; 22/2017; 24/2017, 27/2017, 40/2018 y 76/2019, todas disponibles en <https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=5&sortOrder=Date>.

14. Ver https://elpais.com/politica/2019/11/18/actualidad/1574096323_979962.html.

2.2.4. La asignación de un permiso de residencia: un derecho accesible para muy pocos

Al igual que los demás actores clave con competencia para responder a esta clase de crisis migratorias, resulta imprescindible que la Delegación del Gobierno, a cargo de tramitar y expedir los correspondientes permisos de residencia, tenga su propio plan de contingencia. De esta manera, y junto al refuerzo de los mecanismos de coordinación con otros actores -como la entidad de infancia respectiva-, se pueden prever los recursos humanos, técnicos y presupuestarios que fueran necesarios, a fin de tramitar en forma oportuna y bajo el principio de celeridad, la documentación para los niños no acompañados.

Sin embargo, una de las conclusiones del Defensor del Pueblo (2021:49) en su informe de Canarias, basada en sus visitas a centros de protección de la infancia, es "el alto número de menores que no contaban con autorización de residencia." En efecto, aunque el art. 10.4 de la Ley 1/1996 dispone que cuando la Entidad Pública asuma la tutela, "la Administración General del Estado le facilitará, si no la tuviere, a la mayor celeridad..., la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia", la realidad observada en Canarias, y los datos existentes al respecto, revela que solamente un porcentaje mínimo de los niños y niñas migrantes cuenta -a junio de 2021- con un permiso de residencia, incluyendo aquellos que ya han alcanzado la mayoría de edad.

Según datos de la Delegación del Gobierno, a esa fecha se han emitido alrededor de un centenar de permisos, del total aproximado de 3.000 personas presuntamente menores de edad que han ingresado al sistema de protección canario en el marco de la actual contingencia. Es decir, un porcentaje que rondaría apenas un 3% del total. En 2019, revelando que la falta de permisos de residencia para niños migrantes tutelados es un problema en todo España, ese porcentaje era de alrededor de un 20,1% (2.573 sobre 12.300)¹⁴.

En buena medida, estas cifras se explican por los problemas antes señalados, es decir, obstáculos y demoras en cada una de las fases, en cada uno de los trámites y gestiones que se llevan a cabo desde que



un niño no acompañado pone un pie en territorio español en el marco de esta clase de contingencias. La saturación de los procesos, de las entidades intervinientes, y más aún, los recursos de emergencia que acogen un número de niños y niñas que rebasa ampliamente el que deberían tener, configuran una concatenación de "embudos" que solamente son superados -en cada uno- por un porcentaje mínimo.

En efecto, en los centros visitados a lo largo de la investigación realizada en Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, hemos verificado una realidad dual como la descrita respecto de los trámites de determinación de la edad. Por un lado, en algunos recursos pequeños, especialmente de acogida integral -bajo la Dirección de Protección de la Infancia y la Familia o de un Cabildo Insular-, se constata que muchos niños o niñas ya cuentan con un permiso de residencia o, en su defecto, el mismo está en proceso. Por el otro, en los centros de emergencia -en especial, pero no únicamente, los de mayor tamaño-, a la amplia mayoría de los niños allí acogidos no se les ha iniciado el trámite. En varias ocasiones, de las decenas de niños que se encontraban en un centro, o del centenar que había pasado por allí, la información

era idéntica: ninguno tenía o había salido -al llegar a la mayoría de edad- con un permiso de residencia.

Otra cuestión observada en algunos centros, vinculada a los trámites de residencia y otros procedimientos, revela la falta o insuficiente coordinación entre los actores que, aún en contexto de saturación, pudiera evitar problemas adicionales. En particular, personas de los equipos directivos y de trabajo de esos recursos, y los propios niños, daban cuenta de su preocupación y disconformidad al ver que, mientras unos niños -de la misma edad, país de origen y situación documental- ya contaban con alguno de esos trámites finalizados o en proceso, otros -que habían llegado varios meses antes- se encontraban en el mismo punto de partida, es decir, sin permiso de residencia, a la espera de la prueba de determinación de la edad, o incluso sin contar con la reseña policial que debería haberse realizado en el momento de llegada al puerto.

Un aspecto positivo, como informa la Delegación del Gobierno en Canarias, es la introducción de la vía telemática para la tramitación de los permisos de residencia. Sin perjuicio de ello, los "cuellos de botella"

La saturación de los procesos, de las entidades intervinientes, y de los recursos de emergencia configura una concatenación de "embudos" superados por un porcentaje mínimo de niños y niñas.

existentes en cada uno de los procedimientos administrativos impiden o ralentizan desmedidamente la posibilidad siquiera de empezar ese trámite digitalizado. A ello hay que sumarle otro problema, para los casos que estarían en condiciones de comenzar el proceso: la falta de documentación de identidad requerida por la normativa (art. 196 del Reglamento de Extranjería) y un nuevo y extenso trayecto burocrático a superar, esta vez para obtener esos documentos desde sus países de origen, a través de familiares o por medio de las autoridades consulares. Al respecto, cabe señalar una serie de desafíos verificados en numerosos casos:

- la mayoría de los Estados de origen de los niños no acompañados no cuentan con representación consular en las Islas Canarias;
- algunos de esos países tienen prácticas diferentes a España u otros países europeos en materia de expedición de documentación de identidad de niñas y niños;
- también existen dificultades, demoras y fragilidades institucionales en los sistemas de provisión de la documentación;
- la tramitación en el Consulado de Marruecos también se caracteriza por su preocupante dilatación.

La gestión para buscar y conseguir esa documentación depende casi exclusivamente de lo que haga cada niño o niña o, eventualmente, en el mejor de los casos, la trabajadora o trabajador social de la entidad que gestiona el centro en el cual está acogido. Cabe subrayar, al respecto, la ausencia de iniciativas dirigidas a impulsar la cooperación con los Estados de origen para agilizar esos procesos, fortalecer los servicios consulares, o algún otro mecanismo que coadyuve a que la falta de documentación de identidad o la demora en conseguirlo no constituya un “embudo” más de exclusión de los niños y niñas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad, al quedar desprovistos de algún papel que resulta crucial para ejercer, en la práctica, el derecho a la identidad garantizado en el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, si, como se subrayó anteriormente, alguna documentación -contradiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Comité de los Derechos del Niño- no es aceptada para el procedimiento de determinación de la edad, su validación es aún más remota a los efectos de expedir un permiso de residencia. Complementariamente, como se ha verificado en otras oportunidades (UNICEF, 2019:69), y omitiendo lo establecido en el Reglamento de Extranjería (art. 196), prácticamente no se utiliza en modo alguno la cédula de inscripción para sustituir la documentación de identidad del país de origen.

Por otra parte, y a la espera de que se finalice la anunciada reforma del Reglamento de Extranjería, es preciso destacar los cambios positivos y esperados introducidos recientemente por la Instrucción 1/2020, de 6 de marzo, de la Secretaría de Estado de Migraciones, por la cual el permiso de residencia, en el caso de mayores de 16 años, incluye automáticamente un permiso para trabajar. Sin embargo, en el caso de los niños no acompañados acogidos en el sistema de protección en contexto de contingencia, hasta el momento prácticamente no ha tenido impacto, en tanto es el mismo permiso de residencia el que representa un objetivo casi inalcanzable.

El corolario de esta serie de problemas es el que describen Fanjul y otros (2021:12): “Tras su llegada a suelo español, los niños y las niñas extranjeros no acompañados son declarados en desamparo y tutelados por los sistemas de protección autonómicos. Aunque su situación se considera regular hasta su mayoría de edad, las administraciones deben solicitar sus papeles para garantizar su acceso a todos sus derechos. En demasiados casos, la regularización no es realizada a tiempo, abocándoles a dejar el centro de protección como persona adulta en situación administrativa irregular.” En muchos casos, como se analizará en el siguiente capítulo del informe, a partir de allí comienza un -nuevo- camino de exclusión social para quienes salen del sistema de protección de infancia en condiciones de irregularidad migratoria, con remotas posibilidades de subsanar esa situación en el corto o mediano plazo.

Cabe subrayar la ausencia de iniciativas de cooperación con los Estados de origen para agilizar los procesos y evitar que la falta de documentos de identidad o las demoras en conseguirlos se conviertan en un “embudo” más de exclusión.

HOUSSEIN

(Nombre ficticio)

17 años

“ Como hablaba idiomas, pensé en emigrar. Inglés y español un poco. La cuarentena fue lo más duró que pasé, 25 días muy duros y aburridos, pero coincidí con compañeros con los que vine en la patera. Por la noches quedábamos para hablar e intentar olvidar el día. Me siento muy afortunado de haber llegado aquí. He empezado desde cero. Me he encontrado a gente muy buena que me ha ayudado. Gracias a Dios he conseguido hacer algo con mi vida. Para que el día de mañana pueda decir que estoy mejor que antes y que puedo hacer grandes cosas. ”



2.3. Las condiciones en los centros de protección en tiempos de contingencia

Pocos aspectos de la investigación realizada en Canarias revelan con tanta nitidez, pero también, con tanta crudeza, los límites del sistema existente como respuesta para la protección de las niñas y los niños no acompañados en contexto de crisis humanitaria migratoria. Al hablar de “límites”, lo hacemos en un doble sentido.

Por un lado, ese “límite” puede entenderse en el sentido de “techo máximo” y expresa la capacidad acotada que puede tener una Comunidad Autónoma que, de manera exclusiva, debe ocuparse de todos los niños no acompañados que llegan a su jurisdicción en el marco de una contingencia humanitaria migratoria.

Pertenecen al mismo sistema de protección, pero la realidad que viven algunos niños es muy diferente a la que experimentan otros.

Una crisis que debe definirse como española, o mejor dicho, europea, y como tal exigir la responsabilidad de múltiples actores. Sin embargo, en tanto la respuesta está basada únicamente en la distribución de competencias de un sistema de protección de infancia para contextos normalizados, una Comunidad se ve obligada a multiplicar los esfuerzos para intentar asegurar la protección de esos niños y niñas. Al no existir un modelo de corresponsabilidad que garantice, en una contingencia de estas características, una atención integral a los niños no acompañados, la respuesta siempre va a encontrar un “límite”.

¿Cuándo se llega a ese límite? Como lo explicaba el coordinador de varios centros de protección en Tenerife, en la práctica, a ese límite se llega cuando no es posi-

ble definir un plan individualizado de atención e integración para cada niño y niña del sistema de protección.

Pero ese “límite” puede entenderse también en su sentido más literal, como demarcación o “línea divisoria”, que sirve para ilustrar una realidad dividida en dos, con características muy diferentes. Dada la marcada heterogeneidad que existe entre centros del sistema de protección canario, los niños y niñas en acogimiento residencial se pueden encontrar en circunstancias totalmente distintas, es decir, pueden estar a un lado o al otro lado de esa demarcación. Pertenecen al mismo sistema de protección, pero la realidad que viven algunos niños es muy diferente a la que experimentan otros. Todo depende del centro en el que estén, ya que no todos tienen las condiciones para poder definir un plan individualizado de atención e integración.

Esta es la principal conclusión del diagnóstico sobre la situación de los niños y niñas no acompañados que están en los recursos del sistema de protección de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares. Estas entidades han tenido que asumir, en solitario, la responsabilidad en materia de derechos de la infancia, como lo establece el vigente andamiaje normativo e institucional sobre la competencia en la materia, el cual carece de un modelo adecuado para esta clase de contingencias que exija -a través de un principio de corresponsabilidad y un mecanismo nacional de derivación- una respuesta articulada entre todas las administraciones públicas.

En este capítulo, por lo tanto, describiremos brevemente algunos de los principales hallazgos identificados en los recursos del sistema de protección de infancia a los cuales han sido canalizados los niños y niñas no acompañados -y por las razones ya explicadas, algunas personas que podrían ser mayores de edad-. La descripción sigue esa realidad dual debido a la capacidad limitada, por más y mejores esfuerzos que haga una Comunidad Autónoma que debe responder a la contingencia en soledad. Por ello, aún cuando todos los niños están de facto dentro del sistema de protección, mientras algunos van experimentando progresivamente un proceso de integración -sobre la base de ejercicio de derechos-, otros están fuera de esa protección debido a las condiciones de los recursos en donde están.

“Comemos y dormimos aquí. No hacemos otra cosa. Queremos ir a la ciudad a aprender como los otros. Hace mucho frío”.

Niño de Gambia, 16 años

En la misma línea de reflexión, y específicamente con relación a los recursos del sistema de protección, se observan dos notas distintivas generales del sistema, complementarias y contradictorias al mismo tiempo. Por un lado, un encomiable esfuerzo por ir identificando y abriendo, de manera progresiva y permanente, una amplia gama de recursos, es decir, de centros destinados a la acogida inmediata y la acogida integral de los niños y niñas no acompañados que han ido llegando, casi incesantemente, a las costas del archipiélago. Estos esfuerzos, además, se han hecho en tiempos en que aparecía y se extendía a escala planetaria una gravísima pandemia. Por el otro, y por las razones que analizamos a lo largo de casi todo este informe, la preocupante saturación del sistema de protección de la infancia no acompañada, como se explica literalmente a través de la reforma normativa que modificó de manera sustancial las condiciones mínimas que debe tener un centro de acogida inmediata para niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad y desamparo.

2.3.1. Evaluación del interés superior del niño y plan individualizado de protección

Según el artículo 19bis de la Ley 1/1996, cuando “la Entidad Pública asuma la tutela o guarda del menor elaborará un plan individualizado de protección que establecerá los objetivos, la previsión y el plazo de las medidas de intervención...”. A su vez, con base en la Convención sobre los Derechos del Niño y los estándares aplicables a la infancia en contexto de migración¹⁵, así como las directrices europeas (EASO, 2018:13), los Estados deben realizar una serie de evaluaciones del interés superior del niño, de manera individualizada, en el marco de las políticas y medidas de protección de la infancia no acompañada.

Uno de los primeros aspectos del sistema de protección en el marco de la contingencia humanitaria migratoria en Canarias, estriba en las serias limitaciones para cumplir en tiempo y forma con estas obligaciones centrales del proceso de acogida e integración. De las mismas se derivan una serie de decisiones que van definiendo esa trayectoria, la cual, a su vez, permite ir atendiendo de manera adecuada las condiciones de vulnerabilidad que llevaron, precisamente, al desamparo y la necesidad de proteger sus derechos.

“Llegué aquí y empecé a estudiar y a ir al cole y logré aprobar. Estoy muy contenta porque, para mí, los estudios son lo más importante en la vida. Sé que mi sueño es aún lejano, pero estoy trabajando mucho para cumplirlo. Sé que si continuo así estaré más cerca de lograrlo”.

Niña saharauí, 16 años

En concreto, una de las imágenes duales del sistema en tiempos de contingencia evidencia, por un lado, las diferentes fases de integración que están atravesando algunos niños y niñas que ya se encuentran en los centros de acogida integral. Allí hemos podido constatar cómo, la entidad de protección autonómica o insular, junto a entidades colaboradoras, y en coordinación con otros actores (institutos, colegios, sistema canario de salud, ayuntamientos, centros recreativos y deportivos, etc.), trabajan en la identificación y desarrollo de un plan individualizado de integración, de garantía -paulatina- de derechos. Es decir, se va trazando y transitando un circuito virtuoso, en tanto han logrado superar -en primer lugar- los escollos descritos en términos de determinación de la edad y -tal vez- de documentación, y han ingresado a los recursos que debe tener todo sistema de protección de infancia para asegurar una protección integral.

Por el otro, están los centros de emergencia, en los que se acoge, en cada uno, a decenas o en algunos momentos, a casi doscientos niños -incluyendo un porcentaje sobre los que se duda sobre su minoría de edad-. En este escenario, es prácticamente imposible trazar, o siquiera iniciar, un proceso individualizado de integración. O, más grave aún, es considerablemente difícil desarrollar evaluaciones que permitan, por ejemplo, identificar situaciones de particular vulnerabilidad. A modo de ejemplo, en uno de los recursos de emergencia visitados, ubicado en una zona alejada de centros urbanos, nos encontramos con un niño que ya llevaba acogido varios meses (entre éste y otro dispositivo de primera acogida), que presentaba claros síntomas de vulnerabilidad, y que pudimos identificar al poco tiempo de estar con él como asociada a una experiencia dramática y traumática que había sufrido en su viaje en patera hacia Canarias.

¹⁵ Ver, en particular, las Observaciones Generales No. 6 (2005) y 23 (2017) del Comité de Derechos del Niño.

2.3.2. La extensión de la emergencia como síntoma de saturación e indicador de desprotección

El artículo 12.5 de la Ley 1/1996 establece que las “Entidades Públicas garantizarán los derechos reconocidos en esta ley a las personas menores de edad desde el momento que accede por primera vez a un recurso de protección y proporcionarán una atención inmediata integral y adecuada a sus necesidades, evitando la prolongación de las medidas de carácter provisional y de la estancia en los recursos de primera acogida.”

Sobre esta clase de recursos, el Sindic de Greuges (2018:23) ha subrayado que es importante recordar que se trata de “servicios residenciales de estancia temporal para la atención inmediata y el estudio diagnóstico de la situación familiar y personal de los niños y los adolescentes, y que las instalaciones no están pensadas para estancias largas. El alargamiento de la estancia en centros de acogimiento es problemático, entre otros motivos, porque son recursos pensados para una estancia provisional, que no ofrecen las condiciones residenciales y educativas más adecuadas para estar durante largos períodos de tiempo (centros grandes, con habitaciones en ocasiones grandes, con espacios pocos personalizados y con una fuerte rotación de residentes, etc.)”. Esta descripción se verifica aún más cuando se trata de recursos que no estaban destinados siquiera para funcionar como centros de acogida inmediata, sino como hoteles turísticos o campamentos de verano, a los que se ha tenido que recurrir en respuesta a la saturación generada por la contingencia y la inexistencia de un modelo integral de corresponsabilidad en todo el territorio español.

Por ello, otra imagen del sistema dual está, por un lado, en el trayecto positivo que han podido recorrer algunos niños y niñas no acompañados que han llegado a Canarias, trasladados a los pocos días o semanas hacia centros de acogida integral, a recursos pequeños orientados hacia su protección e integración. Por el otro, en la prolongación de la estancia en recursos de emergencia en los que se encuentra la mayoría de las personas acogidas por el sistema de protección del archipiélago. En varios de los centros 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, a su vez, es un rasgo que se verifica de manera mayoritaria - aunque no exclusiva- en los recursos que tienen más cantidad de plazas (como ya se mencionó, 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). Al respecto, cabe destacar que, a inicios de julio de 2021, aproximadamente 1.500 niños se encontraban en centros de emergencia que tenían entre 40 y 200 plazas ocupadas¹⁶. A ello hay que agregar que en algunas ocasiones, a lo largo del desarrollo de la contingencia y en el marco del permanente esfuerzo por abrir más recursos para trasladar a los niños que iban llegando, algunos dispositivos de emergencia habilitaron temporalmente salas comunes para ubicar colchones en el suelo.

Otro rasgo que distingue a los recursos existentes tiene que ver con los equipos de trabajo, al menos en dos aspectos: cantidad y especialidad. En lo cuantitativo, los centros de emergencia presentan una ratio de trabajadores/as claramente diferente de los centros pequeños y/o de acogida integral: mientras que en éstos puede llegar a haber una persona por cada 2, 3 o, como máximo, hasta 5 niños, en algunos recursos de acogida inmediata, por turno, esa ratio puede incrementarse a una persona por cada 10 o 15 niños. A su vez, en los centros pequeños se desempeñan -a tiempo completo o parcial- profesionales de distintas disciplinas (trabajo social, salud mental, educación, asistencia legal, etc.), y en los centros de emergencia, es usual que los niños no gocen de algunos de esos servicios profesionales (por ejemplo, asistencia jurídica o acompañamiento psico-social). En tercer lugar, en contexto de contingencia y sobresaturación, otro desafío evidenciado tiene que ver con la seria dificultad para las entidades colaboradoras en encontrar la cantidad de profesionales con la debida formación en protección y derechos de la infancia para realizar el trabajo necesario en estos centros, más aún en las condiciones de los recursos de emergencia¹⁷.

Como es posible imaginar, la combinación de la extensión de la estadía en los centros de emergencia, con la cantidad de plazas ocupadas muy por encima de las que deberían tener estos centros de protección de la infancia, y lo señalado sobre los equipos de trabajo, es sumamente difícil desarrollar una serie de actividades y procesos que deberían desarrollarse en estos espacios. Y, en consecuencia, cumplir con algunos objetivos básicos en esta etapa de acogida

16. Información estadística proporcionada por la Dirección para la Protección de la Infancia y la Familia del Gobierno de Canarias.

17. En uno de los centros visitados, uno de sus coordinadores subrayó: “si logramos contratar a alguien con formación, hacemos una fiesta”.



de niñas y niños no acompañados. Algunos de estos aspectos se abordan brevemente en las secciones siguientes (por ejemplo, en materia de educación, salud, recreación). Y todo ello es percibido y sentido de manera nítida por los niños. Algunas de las experiencias y sensaciones transmitidas eran las siguientes:

- 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, luego de haber viajado meses o años para llegar hasta España o Europa.

En los centros de emergencia, como se ha verificado en otras circunstancias similares, esas condiciones llevan a registrar un mayor número de “fugas”, es decir, de niños que deciden irse del centro de protección. De todas maneras, las estadísticas indican una cantidad considerablemente menor al de contingencias ocurridas, por ejemplo, en Andalucía y en menor medida, en Ceuta y Melilla, en 2018 (ver UNICEF, 2019). Posiblemente, esas diferencias se expliquen por la posibilidad de trasladarse hacia otras CCAA, especialmente en el caso andaluz -como se explica en la sección respectiva de este informe. También en Ceuta y Melilla, aunque en esos casos, las alternativas son la vida en situación de calle o asumir el riesgo de cruzar a la península en condiciones sumamente peligrosas. Esta última alternativa, en las Islas Canarias, es evidentemente menos plausible, y de ahí el menor número de “fugas”, aunque no por ello inexistente (ver cuadro). Igualmente, el



Fuente: elaboración propia, con datos de la Dirección de Infancia del Gobierno de Canarias

cambio hacia condiciones favorables en el acogimiento residencial, puede explicar el descenso de esas “salidas”, como también se analiza en las páginas sobre las medidas implementadas en Andalucía en los últimos años. **(Ver gráfico 5).**

Finalmente, las condiciones de acogimiento también presentan realidades bien diferentes. En la mayoría de los centros de acogida integral visitados, las condiciones de infraestructura, de distribución de los niños en habitaciones pequeñas, la higiene, o incluso la decoración de cada ambiente, así como el lugar donde está ubicado el centro, entre muchos otros aspectos, evidencia no solamente los esfuerzos realizados, sino también de cómo esas condiciones repercuten positivamente en el proceso de integración de los niños y niñas.

Al contrario, las condiciones en diversos recursos de emergencia, mostraban una faceta sustancialmente diferente: centros con habitaciones compartidas hasta por 20 niños, otros con condiciones de higiene con importantes deficiencias, o sin espacios comunes para alimentarse -los niños comen en sus habitaciones el servicio contratado a una empresa de catering-. Algunos recursos están ubicados en zonas alejadas de centros urbanos o, también, en lugares caracterizados por las bajas temperaturas -que pudimos constatar directamente durante la investigación¹⁸-. Teniendo en cuenta lo observado en algunos de estos recursos, llama mucho la atención la casi total similitud con la descripción hecha, una década antes, por Human Rights Watch (2010:14-15) acerca de un centro de emergencia utilizado en Tenerife entre 2006 y 2010. En igual sentido, también algunos de los desafíos identificados por el Diputado del Común (2001:200) veinte años atrás.

A modo de cierre de esta sección, vale la pena reproducir un informe de los defensores y las defensoras del pueblo, el cual describe de manera precisa cada uno de los aspectos aquí señalados (Defensores del Pueblo, 2019:16):

“La creación de plazas de emergencia en algunas comunidades autónomas ha sido exponencial (...) La urgencia en poner en funcionamiento este tipo de recursos (acogida y de emergencia) provoca (...) el incumplimiento de la normativa en materia de autorización de centros, vigente en las comunidades autónomas. (...) Tanto los centros de recepción y primera acogida de la red ordinaria como los centros de emergencia específicos se ven permanentemente sobrepasados en su nivel de ocupación, lo que genera, en ocasiones, problemas de convivencia tanto entre menores como entre menores y personal del centro (...) impide el normal funcionamiento de los centros y, por tanto, que se alcancen los objetivos de trabajo (obtener información suficiente sobre los menores que permita diseñar el plan de protección individualizado). Todas estas actuaciones tienen repercusiones que afectan directamente al interés superior del menor. (...) La estancia de los menores en los centros de primera acogida tiene una previsión corta en el tiempo. Pero la dificultad de derivar estos menores a recursos de acogida de la red ordinaria, previstos para una acogida más estable, hace que se prolongue su estancia en aquéllos más tiempo del inicialmente previsto, lo cual tiene repercusiones negativas sobre los niños y niñas (...)”

Teniendo en cuenta una de las observaciones de los defensores del pueblo, es importante notar que en algunos de los recursos de emergencia visitados, los

18. El Ortigal (Tenerife), abierto en octubre de 2020, estaba ubicado en una zona boscosa de La Laguna. Junto a otras cuestiones que se describen sobre los recursos de emergencia, en este caso una de las demandas mayoritarias de los niños que llevaban meses allí era el intenso frío que tenían día y noche -situación que pudimos verificar in situ a inicios de junio, aún en tiempos alejados de épocas invernales. Las autoridades de protección decidieron el cierre de este recurso a finales del mismo mes.

niños, así como el personal y la dirección del Centro coincidían acerca de continuas peleas entre los niños. En uno de estos centros, niños de unos 12 años nos preguntaban por qué estaban en un recurso de esas características en lugar de otro (acogimiento residencial), y transmitían su preocupación por las agresiones periódicas que ocurrían allí entre los niños, incluyendo autolesiones. A su vez, en algunas ocasiones, los niños allí acogidos manifestaron haber sufrido actos de violencia por parte de algunos educadores del centro. En una de esas ocasiones, a su vez, aportaron documentos audiovisuales que daban cuenta de estos hechos. Por lo tanto, la información difundida en los medios de comunicación, en junio de 2021¹⁹, estaría corroborando la existencia de hechos graves y preocupantes que exigen, como veremos, una evaluación y un refuerzo de los mecanismos de supervisión. Ello, sin perjuicio de los cambios estructurales que indican la necesidad de un nuevo modelo de atención de la infancia no acompañada en contexto de crisis humanitarias migratorias.

2.3.3. Derecho a la educación

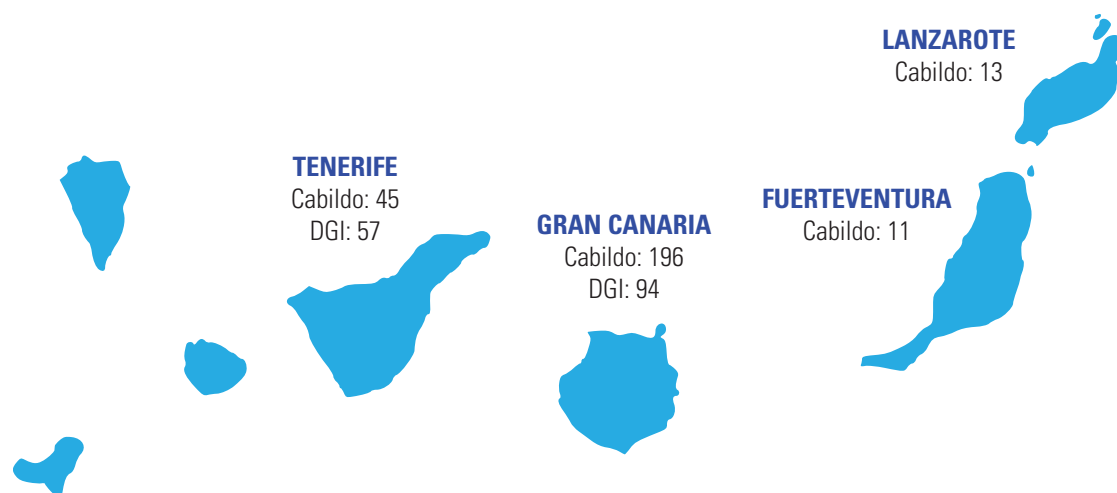
En los diálogos con los niños no acompañados que se encontraban en los centros de protección visitados en Canarias, sus palabras eran claras y coincidentes sobre una de sus principales motivaciones: estudiar, ir al instituto, aprender oficios. En definitiva, el interés por adquirir conocimientos, tanto en instituciones escolares como a través del aprendizaje de oficios, es un deseo unívoco de prácticamente la totalidad de los niños migrantes que han llegado a Canarias. Ello, sin perjuicio de que muchos de ellos también tienen la necesidad y/o expectativa de trabajar en el corto plazo, con el fin de poder ayudar a sus familias en el país de origen.

La legislación reconoce el derecho a la educación de los niños migrantes “en las mismas condiciones que los españoles, y las autoridades públicas deben velar por los grupos en especial situación de vulnerabilidad, como “los menores extranjeros no acompañados” (art. 10.3, ley 1/1996). Al respecto, la Comisión Europea (2017) ha

¹⁹. Entre otras fuentes, ver <https://elpais.com/sociedad/2021-06-15/trabajadores-de-un-centro-de-menores-migrantes-de-gran-canaria-denuncian-violaciones-y-prostitucion-dentro-del-recinto.html>.



Gráfico 6: Niños y niñas migrantes escolarizados, menores de 16 años, por autoridad a cargo del centro de acogimiento residencial



Fuente: Dirección General de Infancia y Familia, gobierno de Canarias

señalado que un “acceso temprano y eficaz a una educación formal inclusiva, que abarque la educación y los cuidados de primera infancia, constituye una de las herramientas más importantes y potentes para la integración de los menores, fomentando las competencias lingüísticas, la cohesión social y el entendimiento mutuo. La formación de profesores destinada a prepararlos para trabajar con niños de orígenes diversos es un factor clave para la integración.”

La realidad observada en la investigación realizada en Canarias evidencia las mismas tendencias y desafíos descritos en las secciones anteriores. Es decir, una diversidad de situaciones con base en “los límites del sistema” en tiempos de contingencia, según se logra entrar en los recursos para los cuales el sistema de una sola Comunidad Autónoma puede garantizar el proceso de protección e integración, o al contrario, quedarse a la espera en centros de emergencia que no permiten avanzar en esa dirección. De esta manera, mientras que en algunos centros, en particular los pequeños de acogida integral, es posible identificar que los niños y niñas allí acogidos están en alguna etapa de procesos orientados a la educación y/o formación. En

particular, hay niños que atienden a las diferentes fases de la educación obligatoria en diferentes colegios o institutos relativamente cerca del centro de protección (ver gráfico 6), así como otros que están cursando actividades de formación profesional.

Sin perjuicio de ello, es importante notar que esta realidad puede variar de centro a centro, dependiendo de una serie de factores, tales como: la capacidad y energía del equipo directivo de cada entidad colaboradora y de cada recurso, para gestionar con los respectivos centros educativos o de formación, el grado de voluntad de las entidades educativas para aceptar la inscripción de niños o niñas migrantes -por los retos pedagógicos que pudiera suponer, entre otros motivos-, o las plazas que hubiera, o no, disponibles. El impacto de la escolarización, luego, también variará con base, por ejemplo, en la existencia o no -en cada centro educativo- de programas de inserción lingüística, aulas de integración o iniciativas similares. De aquí se deducen dos importantes desafíos (entre otros ya identificados en UNICEF, 2019:103-105): la falta de coordinación entre los sistemas de infancia y educación (delegando esa gestión, caso a caso, en las entidades colaboradoras y los equipos de cada centro de protección); y la ausencia de políticas estandarizadas a nivel educativo para garantizar la inserción educativa y proveer puentes de integración intercultural para alcanzar las metas.

“ Soy un niño, pero quiero utilizar mi inteligencia para estudiar y para trabajar”.

Niño malí, 15 años

Por otro lado, la otra cara de la moneda está en la ausencia generalizada de procesos de escolarización y,

casí en igual medida, de formación profesional (en particular, reglada) en los recursos de emergencia. 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 (nuevamente, la “gestión” del derecho depende de la posibilidad y capacidad de cada centro, sin vínculo alguno en este caso con el sistema educativo). En algunos recursos, las condiciones cotidianas y de convivencia, ante la prolongación de la estadía y la inalterabilidad de la situación de los niños (no determinación de la edad, sin permiso de residencia, etc.), han conducido a que prácticamente no se puedan desarrollar las clases básicas de español de unas horas al día²⁰.

Tanto las diferencias detectadas en los procesos de escolarización y formación profesional en los centros de acogida integral -más allá de la nota positiva en general en esos recursos-, y en particular, los importantísimos retos identificados en aquellos de acogida inmediata, contribuyen, desde el ámbito educativo, a visibilizar la importancia, y la urgencia, de revisar y modificar aspectos centrales del andamiaje institucional -a escala intersectorial y entre diferentes niveles de gobierno- del actual modelo de atención y protección de la infancia en contextos de contingencia. España es un país que presenta considerables retos en materia educativa, entre otros, debido a la elevada tasa de Abandono Escolar Temprano (AET), la cual también revela una sobrerrepresentación de la población extranjera²¹. Un modelo inadecuado de atención y protección frente a crisis humanitarias migratorias, indudablemente, amplía cuantitativamente y agrava cualitativamente esos problemas.

Por último, es oportuno destacar algunas prácticas interesantes de colaboración entre el sistema de protección de infancia, entidades colaboradoras que gestionan los centros, y otras instituciones especializadas, dirigidas a desarrollar diversas actividades educativas (formación lingüística, cursos de alfabetización, elaboración de materiales pedagógicos, promoción de formación profesional focalizada y certificada, entre otras). Estas actividades son esenciales en contextos de saturación del sistema y para dar respuesta a las necesidades particulares de los adolescentes que llegan con 16 años o más.

En éstas y otras líneas de acción, cabe resaltar el rol desarrollado por Radio ECCA, cuyos programas benefician directamente a muchos niños y niñas migrantes no acompañados acogidos en los recursos del sis-

tema de protección. Entidades como Radio ECCA pueden llegar a jugar un rol muy importante en el futuro, asesorando a las autoridades educativas o apoyándolas en el desarrollo de recursos educativos que faciliten la adaptación del sistema educativo a las necesidades específicas de los niños y niñas migrantes acompañados y no acompañados que llegan a las Islas Canarias.

2.3.4. Derecho a la salud

Entre los hallazgos más relevantes identificados en la investigación en materia de acceso a los servicios de salud de la infancia no acompañada en el contexto de contingencia migratoria en Canarias, cabe señalar, sintéticamente, los siguientes:

COVID-19

Paradójicamente, algunos de los recursos de emergencia habilitados por el sistema de protección para brindar acogida a los miles de niños no acompañados llegados al archipiélago, no solamente han estado disponibles debido a la pandemia de COVID-19, sino que tenían algunas condiciones que resultaron apropiadas para cumplir las fases de cuarentena obligatoria (entre 7 y 10 días, en promedio) que exigían las autoridades sanitarias respecto de personas que llegaran del exterior.

- Las habitaciones individuales de algunos alojamientos turísticos, en este sentido, facilitaron esa tarea. En esos casos, las entidades que gestionan los centros describieron la buena y oportuna coordinación con el personal del sistema canario de salud, incluyendo con profesionales en pediatría.
- El problema de esos recursos, como ya se señaló, fue la extensión de la acogida en esos dispositivos, como centro de acogida inmediata.

Salud mental

En palabras de la Comisión Europea, (2021a:8), “Los niños migrantes tienen a menudo problemas de salud mental debido a situaciones que han vivido en su país de origen o en las rutas migratorias, por la incertidumbre o por un trato degradante en el país de llegada”. El impacto en la salud mental de las personas migrantes de todas las etapas del proceso migratorio, incluyendo

20. En uno de los centros, el coordinador, para ilustrar la situación existente, y el deterioro de las pautas de convivencia, y por ende, la desnaturalización de los objetivos de un centro de protección de la infancia, nos manifestó que si “obligaba a los niños a levantarse para estudiar español, en 15 minutos teníamos que llamar a la Guardia Civil”

21. Para observar los indicadores recientes, ver https://www.sociedadeducacion.org/site/wp-content/uploads/Infografia_s_AET_Espana_WEB.pdf.

las condiciones de recepción y acogida, ha sido documentado en múltiples oportunidades, incluso en el marco de la actual contingencia en Canarias²².

Durante la investigación, en la interacción con los niños acogidos, así como en las entrevistas con representantes de diferentes entidades públicas y sociales, se pudo evidenciar los diferentes desafíos que presentan los niños y las niñas en términos de salud mental, al menos por tres factores:

- Hechos y condiciones de vulnerabilidad en el país de origen, tanto por situaciones objetivas (conflictos, vulneraciones generalizadas de derechos humanos) como subjetivas (abusos y diferentes formas de violencia);
- Situaciones atravesadas durante el viaje hacia Canarias, incluyendo circunstancias dramáticas en la travesía marítima y una diversidad de riesgos, sino

En términos positivos, en los recursos de acogida integral, los equipos de trabajo cuentan con especialistas en salud mental de manera permanente o tienen mecanismos de cooperación con instituciones especializadas.

también abusos, durante meses o años que puede haber durado su tránsito -por uno o varios países- hasta la costa desde la cual se embarcaron;

- Condiciones de acogida en el centro de emergencia, ya descritas en las secciones anteriores de este capítulo.
 - En algunos de los recursos de acogida inmediata, niños que llevaban varios meses allí transmitían de diversas formas los altos niveles de estrés psico-emocional que estaban sufriendo en esas condiciones de acogida, agravando aquellas situaciones ya experimentadas antes de llegar a España.

En este contexto, debe subrayarse la preocupación, nuevamente, por los “límites del sistema,” y

concretamente por su impacto en la salud mental de los niños acogidos. Ello, no solamente porque esas limitaciones derivan en condiciones de acogida que generan o profundizan problemas psico-emocionales en los niños, sino también porque esos mismos recursos carecían de especialistas en salud mental -y si hubiera, tampoco estaban las condiciones adecuadas para que una asistencia especializada pueda desarrollarse de manera apropiada-. Al contrario, en términos positivos, en los recursos de acogida integral, los equipos de trabajo cuentan con especialistas en salud mental de manera permanente, o tienen mecanismos de cooperación con instituciones especializadas -por lo general, del ámbito privado, debido a las demoras y debilidades que caracterizan a la red pública de salud mental-.

Coordinación con las entidades de sanidad

Así como ocurre con el ámbito educativo, es importante notar el reto de una mejor coordinación entre el sistema de protección de la infancia y los actores del sistema sanitario. En esta área son las entidades colaboradoras las que se ocupan -de mejor o peor manera, según la dualidad descrita en los recursos de acogida, entre otros factores- de la interacción con las diferentes instituciones del ámbito de la salud. Es cierto que en diferentes recursos se pudo evidenciar una buena coordinación entre las entidades que los gestionaban y los servicios de salud. Posiblemente, el contexto de crisis sanitaria que ha coexistido con la contingencia migratoria, puede haber coadyuvado a una comunicación más permanente y, consecuentemente, una articulación más oportuna y efectiva.

En cualquier caso, a los efectos de planificación de futuras contingencias, es importante señalar la relevancia de una coordinación intersectorial más estable, a escala nacional, entre los todos los actores que coordinan la respuesta humanitaria con todos los del sistema sanitario. Asimismo, como se señaló, en tanto no se adopte un nuevo modelo de atención integral para una contingencia migratoria, la saturación identificada en muchos actores y, en particular, en recursos de emergencia, seguirá afectando la protección adecuada de diversos derechos de los niños no acompañados, incluyendo el derecho a la salud.

²². Ver Médicos del Mundo (2021).



2.3.5. Derecho a vivir en familia: Reunificación familiar y Acogimiento familiar

En este apartado nos limitamos a describir, muy brevemente, unos pocos aspectos sobre dos temáticas vinculadas a temas relativos a la vida familiar.

Acogimiento familiar

En materia de acogimiento familiar, es importante notar que, en el marco de la respuesta del sistema canario de protección de la infancia a la contingencia migratoria, se reforzaron también las iniciativas para promover el acogimiento familiar de niños y niñas migrantes no acompañados. En este sentido, y gracias a buenas prácticas ya existentes en la Comunidad Autónoma en la materia²³, se logró el acogimiento familiar de 10 niños migrantes no acompañados llegados a Canarias entre 2020 y 2021. En una línea similar, cabe destacar, en los centros de acogida integral bajo la órbita del Cabildo de Tenerife, se trabaja en una iniciativa de “familias colaboradoras”, con el objetivo de complementar el proceso de transición a la mayoría de edad y autonomía progresiva de los niños y niñas no acompañados.

Reunificación familiar

En el marco de la investigación, y particularmente en las visitas a los centros de acogida y en el diálogo con los niños acogidos, se pudo constatar que un considerable porcentaje de niños cuenta con vínculos familiares en diferentes lugares de España y de otros países de la Unión Europea. Al respecto, una conclu-

sión general tiene que ver con la ausencia de protocolos nacionales y europeos para la reunificación familiar de niños y niñas no acompañados que lleguen al territorio de España o de otro país. Frente a esa importante laguna para la realización efectiva de un derecho humano de todo niño o niña (garantizado en el art. 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño), la realidad observada está marcada, una vez más, por las diferentes condiciones de acogida.

En efecto, por una parte, se identificaron experiencias y prácticas efectivas orientadas a facilitar la reunificación familiar, tras un proceso individualizado de determinación del interés superior del niño -por ejemplo, a través de la Unidad de Infancia y Familia del Cabildo de Tenerife, en coordinación con la Dirección General de Infancia de Canarias-. También, señalar gestiones en la misma dirección, impulsadas desde diferentes centros de acogida, y en cooperación con servicios sociales internacionales y con entidades de protección de otros gobiernos municipales y regionales de España, Francia y otros países. La Dirección de Infancia informa que, a julio de 2021, 15 niños fueron reunificados con familiares en otros lugares de España.

Por otra parte, como sucede con las otras temáticas analizadas, se presentan al menos dos retos. El primero, que aún en centros de acogida integral, esas gestiones dependen del esfuerzo y capacidad de cada entidad y su plantilla de profesionales intervinientes, debido a la ausencia de un protocolo homologado, como ya se señaló. El segundo está en la casi imposibilidad de avanzar con procesos y soluciones individuales de esa clase, en aras de garantizar el derecho a la reunificación familiar, para aquellos niños que continúan -durante meses- en los centros

23. A nivel estatal, están surgiendo también nuevos proyectos de promoción del acogimiento familiar de niños y niñas migrantes no acompañados como el Proyecto FOR_UM de ACCEM (https://www.accem.es/proyecto-for_um-acogimiento-familiar-para-la-infancia-migrante-no-acompanada/) y Proyecto FA.b! de la Fundación Por Causa (<https://porcausa.org/articulo/fa-b-la-acogida-en-la-familia-para-los-ninos-que-migran/>)

de emergencia. Ello, a pesar del hecho -que pudimos constatar- que muchos de esos chicos cuentan con vínculos familiares directos con personas que residen -incluso, de manera regular- en otra localidad de España o Europa.

2.3.6. Actividades recreativas y reglas de conducta

Resulta apropiado compartir unas breves notas sobre estas dos cuestiones:

Recreación y deporte

En materia de actividades recreativas y deportivas, lo primero a subrayar es que aquí también la dualidad descrita, producto de los límites del actual modelo de atención tiene su impacto. Las oportunidades y condiciones para el desarrollo de actividades de ocio, recreativas o, más aún, deportivas, varían significativamente según el lugar de acogida en la que se encuentre cada niño o niñas. Así, existen prácticas afianzadas de cooperación con diversas entidades con el objetivo de promover la inclusión de los niños migrantes en las actividades recreativas y deportivas, impulsando así no solamente el desarrollo de las mismas, sino también la interacción con niños y niñas residentes en Canarias y en la localidad en el cual se ubica en el centro de acogida.

“Yo creo que seré muy famoso, y bueno en el fútbol, o un gran político. No he podido entrar a un club para demostrar mi talento. No he podido entrar a un colegio para estudiar y entrar a una universidad”.

Niño marroquí, 16 años

Por otra parte, en los centros de emergencia estas actividades se limitan al mínimo. Mientras que en algunos recursos se desarrollan algunas actividades esporádicamente -paseos por los alrededores del centro, o la visita a un determinado lugar-, las actividades lúdicas o deportivas se realizan dentro de las instalaciones del centro. Ello siempre que existan

espacios adecuados (claramente, no los hay en algunos de ellos), o las condiciones de convivencia apropiadas. Su ausencia impacta considerablemente en los niños, para quienes el deporte es una herramienta central para su bienestar emocional.

Finalmente, cabe señalar la necesidad de revisar reglamentaciones de otras entidades, que pueden actuar como un obstáculo para ejercer plenamente esos derechos. A modo de ejemplo, se mencionan las trabas de la Real Federación Española de Fútbol, para federar a niños no acompañados que se han incorporados a equipos de fútbol locales, y que derivó en intervenciones de actores como el Diputado del Común y el Defensor del Pueblo²⁴.

Reglas disciplinarias

Recordando las observaciones y recomendaciones hechas sobre esta temática en otras oportunidades (UNICEF, 2017; 2019:98-99), es preciso comentar nuevamente la aplicación, en numerosos centros de acogida -inmediata e integral- de una modalidad de reglas disciplinarias.

Nos referimos al uso generalizado de la “eliminación de la paga” semanal como sanción a cualquier clase de incumplimiento de las reglas de convivencia. Es decir, que ante situaciones tan variadas como puede ser una pelea con otro niño, hasta no hacer la cama, romper algo del centro, o no limpiar adecuadamente el baño, la sanción, en numerosos centros, es la misma: la retirada (total o parcial) del dinero de bolsillo que les dan periódicamente para algunos gastos de manutención, de ocio, o incluso para primeros ahorros.

“Me han dicho que me dejan sin paga [10€] si hablo contigo, pero prefiero hablar. Estoy demasiado cansado de estar aquí” (niño senegalés de 15 años en un centro de emergencia en Tenerife).

A diferencia de esta extendida práctica, es interesante destacar el uso de otras formas de resolución de conflictos en algunos de los centros visitados. Allí, por ejemplo, la sanción material solamente aparece en respuesta a “daños materiales”, mientras que el incumplimiento de otras reglas deriva en respuestas alternativas, como es la mediación y la búsqueda de soluciones a los conflictos que pueden haber generado esas infracciones.

24. https://www.eldiario.es/canariasahora/Deportes/futbol/integracion-futbol-burocracia-menas-csd-rfef_1_6750887.html;

2.3.7. Limitaciones al derecho al asilo

Hace dos años (UNICEF, 2019:70-72), hicimos referencia a las serias deficiencias de diferente naturaleza que derivaban en que los niños y niñas no acompañados, una vez llegados a España y canalizados al sistema de protección competente, no ejercieran su derecho humano al asilo. En el contexto de la crisis humanitaria migratoria en las Islas Canarias, y sin perjuicio de algunas prácticas interesantes, es posible llegar a conclusiones bastante similares. Las estadísticas sobre solicitudes de asilo de niñas y niños no acompañados en España a lo largo de 2020 (**Ver Gráfico 7**), según la Oficina de Europa de Apoyo al Asilo (EASO, 2021) dan cuenta por sí mismas de los retos que hoy en día existen, para acceder y ejercer el derecho al asilo.

Dos datos son suficientes para evidenciar el problema de acceso al asilo por parte de los niños y niñas migrantes no acompañados en España: a) la subrepresentación de personas menores de edad que han solicitado asilo en comparación con la totalidad de las solicitudes de asilo presentadas en el país, llegando apenas a un 0,05%, si tenemos en cuenta que el porcentaje de niños no acompañados es notablemente mayor (en Canarias, por ejemplo, en 2020 fue cerca de un 10% del total de llegadas); y b) la ínfima proporción de niños no acompañados que han solicitado asilo, con relación al total de infancia no acompañada que ha llegado a las Islas Canarias a lo largo de ese año.

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.

En cualquier caso, estos datos se explican por la pervivencia de los problemas identificados unos años atrás, en cuanto a la errónea concepción de que el sistema de protección de la infancia haría innecesaria la protección específica que brinda el Derecho Internacional de refugiados. Esta hipótesis no solamente es errónea en términos técnicos, sino que también invisibiliza que el derecho al asilo es un derecho humano que tienen todas las personas, incluyendo los niños y las niñas, y en especial, ignora los problemas existentes en los sistemas de protección de la infancia en contextos de contingencia, por los cuales, los niños y niñas acogidos, al salir del mismo, no solamente pueden encontrarse en condiciones de desprotección, sino también de irregularidad migratoria y en riesgo de repatriación -del cual estarían protegidos en caso de garantizarse su derecho al asilo-.

Al respecto, el Defensor del Pueblo (2021:48) señaló, que “A la vista de los datos del año 2020, resulta innegable la necesidad urgente de mejorar el acceso a la información sobre la protección internacional a los menores extranjeros no acompañados en Canarias”. Con mayor detalle, el Defensor (2021:58-60) subrayó que “La inexistencia de solicitudes de protección in-

Gráfico 7: Solicitudes de asilo en España en 2020. Comparación del total y de niños no acompañados



Fuente: elaboración propia con estadísticas de EASO (2021)



ternacional de menores extranjeros no acompañados en Canarias pone, una vez más, de manifiesto la necesidad de remover los obstáculos que existen para su acceso al procedimiento de protección internacional. Son cuatro las cuestiones reiteradamente detectadas por el Defensor del Pueblo en esta materia: "La inexistencia de recursos residenciales específicos adaptados a las necesidades de los menores con necesidades de protección internacional (...). La segunda cuestión reiteradamente observada, se refiere a las restricciones prácticas existentes (...). La falta de tramitación de una solicitud de protección internacional de una persona menor de edad, con madurez suficiente, hasta tanto su tutor legal la ratifique, deja vacía de contenido la obligación legal que tienen todas las administraciones públicas de facilitar el ejercicio de los derechos de los menores de edad. (...) En tercer lugar, preocupa el procedimiento que se sigue que, a juicio del Defensor del Pueblo, no establece las garantías exigidas por el Comité de los Derechos del Niño (...) Por último, el procedimiento de solicitudes de protección internacional de menores de edad no garantiza la participación del menor en la determinación de su interés superior".

En la investigación realizada en Canarias, se pudo detectar, por un lado, esta serie de deficiencias y desafíos. En diversos recursos de acogida, tanto en los niños como en los equipos de trabajo y autoridades de cada centro, se evidenciaba un claro desconocimiento sobre el derecho al asilo, en general, y como derecho de los niños no acompañados, en particular. En algún caso, cabe agregar como ejemplo de la falta de información y formación sobre el tema, se nos informó que la razón por la inexistencia de alguna solicitud de asilo (en un centro con numerosos niños

procedente de Mali, entre otros países) era que para ello era necesario contar con autorización por parte de la policía o, eventualmente, aguardar que lleguen a la mayoría de edad.

En cambio, en algunos centros se observaron prácticas de información del derecho al asilo, y asistencia para formalizar la solicitud, dando cuenta de la importancia de este sistema de protección como un mecanismo diferente y complementario del provisto por el sistema de protección de la infancia. En la misma dirección, autoridades de protección de Canarias y entidades colaboradoras que gestionan recursos de acogida, a julio de 2021, estimaban que el número de niños y niñas no acompañados que, potencialmente, podrían ser considerados refugiados, sería considerablemente más elevado que las solicitudes de asilo ya formalizadas por niños no acompañados en Canarias desde 2020. Este avance en la identificación por parte de actores del sistema está relacionado con el esfuerzo realizado por ACNUR, a través de un programa formativo puesto en marcha desde principios de año. Sin perjuicio de ello, el hecho que el número de peticiones continúe siendo tan bajo da cuenta de los desafíos que persisten para garantizar este derecho en el marco del sistema de protección de la infancia.

En resumen, es posible afirmar que aún persisten los problemas identificados dos años atrás, tanto por UNICEF (2019) como por otras entidades, incluyendo las defensorías del pueblo (2019:48), quienes subrayaron que "No existe un Protocolo específico para información, asesoramiento, acompañamiento y actuaciones en materia de derecho de asilo y protección internacional de menores extranjeros no acompañados, a pesar de que desde el Defensor del Pueblo

se ha recomendado su elaboración. (...) Se advierte discriminación en el acceso a la protección internacional de los menores que están tutelados por la Administración debido a la ausencia de información sobre el contenido básico del derecho de protección internacional y sobre el procedimiento para solicitarlo, y por falta de comunicación con órganos colaboradores y entidades prestadoras de este servicio jurídico (...) Los profesionales no disponen de suficiente formación sobre protección internacional. (...) La escasa detección de casos de menores extranjeros no acompañados susceptibles de protección internacional puede tener su origen en ... que... no se considera necesario esta protección ya que, en todo caso, estos menores serán atendidos por los sistemas de protección”

Por último, en materia de asilo, cabe hacer dos últimas reflexiones, una positiva y otra preocupante. La primera, destacando que la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en su disposición adicional octava, reconoce el derecho de los niños a acceder al territorio y solicitar asilo. Al contrario, es preciso insistir en la preocupación por la continua omisión en cuanto al deber de adoptar un reglamento de la ley de asilo (2009).

2.3.8. La necesidad de reforzar los mecanismos de supervisión

En contexto de crisis humanitaria migratoria, ante la necesidad de acoger y brindar protección a los niños y niñas no acompañados, la actuación oportuna y eficaz de numerosos actores y la coordinación entre ellos, son aspectos claves. Y como se ha ido explicando en las secciones anteriores de este capítulo, es imprescindible contar con un modelo de atención integral a través del cual todas las administraciones públicas de España, de manera corresponsable, aseguren una respuesta adecuada a una contingencia de estas características. Ante la ausencia de este modelo, a pesar de los denodados esfuerzos que pueda hacer una entidad pública para responder en tiempo y forma, la saturación de todo el sistema es prácticamente inevitable, más aún ante la falta de planes de contingencia en cada uno de los actores competentes.

En esta clase de circunstancias tan complejas, se ha evidenciado el impacto negativo de esa saturación en los derechos de los niños tutelados -de hecho o formalmente- en los centros del sistema de protección. Así lo

describimos en nuestro informe anterior sobre la frontera sur (UNICEF, 2019). En estos contextos, se tornan particularmente importantes los mecanismos de supervisión sobre las condiciones de acogida en la que están los niños y niñas, así como de los diferentes factores que pueden incidir en esas condiciones. Al igual que en aquella ocasión, en la investigación realizada en Canarias hemos identificado una serie de desafíos preocupantes con relación al deber de supervisar el funcionamiento de las medidas de protección de la infancia en el momento en que se desarrolla una contingencia.

Hay dos mecanismos de supervisión fundamentales en los sistemas de protección de los niños y niñas: el de la propia entidad pública competente en la materia, y el que corresponde a la Fiscalía de Menores de cada provincia. A través de la información recogida durante la visita a los recursos que acogen a los niños migrantes llegados a Canarias, así como en reuniones con diferentes actores -incluyendo esas entidades públicas-, el diagnóstico da cuenta de las múltiples dificultades para garantizar de manera periódica y eficaz la vigilancia de la actuación de cada responsable para asegurar los derechos de niños y niñas que están bajo el cuidado de autoridades públicas.

La limitada capacidad de la entidad de protección de una Comunidad Autónoma para dar respuesta, en solitario, a una contingencia de estas características, no solo afectó las condiciones de acogida en cada uno de los recursos creados para responder a las necesidades existentes ante esa urgencia, sino la posibilidad de garantizar la supervisión de esas condiciones.

Esto se observa también al constatar la realización de una vigilancia más periódica de las condiciones de los niños y niñas migrantes en los recursos que dependen de las autoridades insulares. En efecto, se ha observado una mayor capacidad de fiscalización de los centros por parte, por ejemplo, de la entidad de infancia del Cabildo de Tenerife. La cuestión clave radica en que los Cabildos han acordado en 2018 un mecanismo interno de distribución de la infancia migrante no acompañada que llega al archipiélago entre los centros de cada autoridad insular, y determina el máximo de niños bajo la guarda de los Cabildos (400 plazas entre todos)²⁵, el cual apenas ha variado ligeramente en el contexto de contingencia. De ahí que los niños no acompañados que han llegado por encima de ese número han sido acogidos a través de más de la veintena de recursos que logró identificar y abrir la entidad de protección canaria.

²⁵. Acuerdo de la Federación de Cabildos Insulares (FCI), de 2018.

En ese contexto, la saturación producida con la creciente llegada de niños no acompañados -y personas adultas, por los retos identificados en los mecanismos de identificación y derivación-, repercutió notablemente en la poca capacidad de vigilar la situación de los niños en cada uno de los recursos. En cualquier caso, haya o no una contingencia de este tipo, resulta esencial, como lo desarrolláramos en un informe anterior (UNICEF, 2019:110), que toda entidad de protección de infancia 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.

Por otra parte, la principal entidad de supervisión externa del sistema de protección de infancia, la fiscalía de menores, también se caracterizó por un desempeño muy limitado de esa función. Es posible identificar al menos cuatro importantes desafíos en cuanto al rol de supervisión fiscal: falta de un plan de contingencia; poca capacidad de reacción y fortalecimiento; el ejercicio de una doble función de la fiscalía; y la necesidad de reforzar la rendición de cuentas.

1) Falta de un plan de contingencia

Tal como lo han indicado las autoridades responsables, las fiscalías no cuentan con un plan de contingencia que permita contar con recursos técnicos, humanos y presupuestarios necesarios para llevar adelante su función supervisora de manera adecuada. Por supuesto, la ausencia de un modelo de atención integral y corresponsable de niños no acompañados en situaciones de crisis, deriva también en que sean las fiscalías que intervienen en una comunidad o ciudad autónoma las que deben cargar con la responsabilidad de supervisar una cantidad extraordinaria de recursos de acogida de la infancia.

2) Poca capacidad de reacción y fortalecimiento

A la ausencia de un modelo de corresponsabilidad y de un plan específico de contingencia, cabe agregar que este tipo de instituciones del sistema de administración de justicia se caracterizan por cierto nivel de rigidez que dificulta una rápida reacción a fin de adecuarse a circunstancias excepcionales. Por ello, sin perjuicio de algunas medidas acotadas para fortalecer los equipos de las fiscalías en Canarias, el diagnóstico evidencia que no se pudo lograr ampliar todos los recursos en la magnitud que lo requiere la contingencia.

Asimismo, debe notarse que, a junio 2021, los equipos de las fiscalías que debían desarrollar las inspecciones en los recursos, no habían sido vacunados contra la COVID-19, situación que han señalado como dificultad adicional para realizar esa supervisión de manera presencial. Sobre este punto, es preciso llamar la atención sobre la no inclusión de este servicio entre alguna categoría específica que hubiera llevado a la vacunación con mayor antelación.

3) Doble función, objetivo conflicto de intereses

En nuestro informe anterior sobre frontera sur (UNICEF, 2019:111) hicimos referencia a la doble función de las fiscalías de menores, las cuales, por un lado, tienen un rol de velar por las condiciones de los niños acogidos por el sistema de protección, y por el otro, impulsar medidas de persecución penal en caso de niños en conflicto con la ley. Se trata, en nuestra opinión, de un posible conflicto de intereses, de carácter objetivo -es decir, no cuestiona en modo alguno la imparcialidad e independencia de cada funcionario o funcionaria-. La separación de estas funciones en dos fiscalías, no solamente ayudaría a evitar esa situación, sino también reduciría los niveles de saturación, debido a que en la contingencia también debieron continuar realizando sus responsabilidades en materia de persecución penal.

Es oportuno mencionar en este punto que el contexto de saturación generalizada en algunos recursos de emergencia, ha derivado en el surgimiento e incremento de situaciones conflictivas, incluyendo actos de violencia, desde autolesiones a peleas entre los niños, o entre ellos y los equipos educadores de cada centro. La combinación de las condiciones inadecuadas en esos recursos, con las demoras de los procedimientos administrativos (determinación de la edad, permiso de residencia), y la inalterabilidad de ambos factores a medida que pasan los meses, explica el crecimiento de estos casos, así como otros de particular gravedad -abusos sexuales- que han sido denunciados públicamente²⁶. En numerosos casos, niños acogidos en esos centros fueron trasladados a dispositivos del sistema de Reforma, en respuesta a delitos que presuntamente habrían cometido.

4) La necesidad de fortalecer la rendición de cuentas

Anualmente, se presentan las Memorias de la Fiscalía General del Estado, en las cuales se desarrolla un amplio catálogo de cuestiones estructurales y coyunturales sobre el trabajo de las fiscalías en el año anterior.

26. Ver <https://elpais.com/sociedad/2021-06-15/trabajadores-de-un-centro-de-menores-migrantes-de-gran-canaria-denuncian-violaciones-y-prostitucion-dentro-del-recinto.html>.



Allí se describen algunas acciones específicas llevadas a cabo por las fiscalías de menores en su función de supervisión de los sistemas de protección de infancia. Ahora bien, la Memoria -tal como lo explicaban los funcionarios consultados- es un modelo de reporte preestablecido que no permite contar con el espacio necesario para que cumpla como mecanismo de rendición de cuentas de fiscalías que tienen una importante tarea de vigilancia de las políticas de protección de derechos de personas en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los niños migrantes no acompañados. Sería muy importante el desarrollo de una herramienta que fortalezca la transparencia sobre las condiciones que se brindan a todos los niños y niñas en los sistemas de protección de infancia, incluyendo a la infancia migrante en contextos de contingencias humanitarias.

Como última cuestión, cabe destacar lo establecido en la nueva ley de protección de la infancia frente a la violencia (LO 8/2021, de 4 de junio), cuyo artículo 55, referido a la supervisión fiscal, establece lo siguiente: "1. El Ministerio Fiscal visitará periódicamente de acuerdo con lo previsto en la normativa interna los centros de protección de personas menores de edad para supervisar el cumplimiento de los protocolos de actuación y dar seguimiento a los mecanismos de comunicación de situaciones de violencia, así como escuchar a los niños, niñas y adolescentes que así lo soliciten. 2. Las entidades públicas de protección a la

infancia mantendrán comunicación de carácter permanente con el Ministerio Fiscal y, en su caso, con la autoridad judicial que acordó el ingreso, sobre las circunstancias relevantes que puedan producirse durante la estancia en un centro que afecte a la persona menor de edad, así como la necesidad de mantener el mismo."

En materia de supervisión, por otra parte, cabe destacar la labor realizada por el Defensor del Pueblo, que ha visitado las instalaciones en Canarias en dos ocasiones, y ha recibido y tramitado numerosas quejas. El Diputado del Común, por su lado, ha promovido algunas acciones relativas a la situación de los niños. Ello, sin perjuicio -como ocurre con otras entidades- de la importancia de fortalecer esa función de contrapeso en el marco de una emergencia como la ocurrida en Canarias. En cualquier caso, es preciso reiterar el rol central e irremplazable de supervisión de los dos mecanismos principales de la entidad de protección y de las fiscalías.

Por último, cabe destacar el avance que en estos últimos años se ha producido en cuanto a la permeabilidad del sistema de protección en muchos lugares del país, circunstancia que se ha reflejado, por ejemplo, en una mayor transparencia y el refuerzo de la colaboración con diversas entidades de la sociedad civil expertas en derechos de la infancia. Canarias, en concreto, es un buen ejemplo de ello.



MOUSSA

(Nombre ficticio)

17 años

“ Soy de Senegal. Antes pensaba que al llegar aquí todo sería más fácil. Bajaría de la patera, encontraría trabajo y tendría muchas posibilidades. Pero vi que era muy diferente. Nos llevaron al centro de menores donde me han ayudado mucho. Aparte del fútbol, que es mi sueño, me gustaría trabajar como cocinero y ser trabajador social. He visto como los educadores nos tratan y como nos trató la Cruz Roja y he aprendido mucho de ello. Doy gracias a Dios por como otras personas te ayudan, es muy bonito. Quiero ayudar a quienes dejé atrás porque hay mucha pobreza. Cuando ves a otras personas con más problemas que tú, a las que puedes ayudar, tus problemas se olvidan. ”

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

Las políticas de recolección periódica de información cuantitativa y cualitativa representan una herramienta imprescindible para el diseño e implementación de toda política pública, incluyendo las dirigidas a la protección integral de la infancia. A su vez, son un mecanismo fundamental para evaluar su aplicación, el impacto en los derechos de los niños y las niñas, identificar avances, retos, problemas o cualquier otro aspecto. Esa información, por su parte, debe tener datos lo suficientemente desagregados para detectar vulnerabilidades y necesidades específicas de cada niño o niña, así como de diferentes grupos con base en su género, nacionalidad, origen étnico, diversidad sexual, discapacidad, entre otros factores. Asimismo, puede constituir una herramienta operativa clave para el trabajo de las diferentes entidades públicas competentes, las entidades sociales colaboradoras, así como para la coordinación entre cada una de ellas.

En 2018, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a España, teniendo en cuenta sus Observaciones Generales No. 6, 22, y 23, relativas a los niños y niñas en contexto migratorio, que adopte todas las medidas apropiadas para “mejorar la reunión y el intercambio de información para asegurar el envío a los servicios de protección de la infancia de los niños no acompañados, los niños que son víctimas de la trata de personas y los niños solicitantes de protección internacional” (2018:45). Por su parte, el artículo 22ter de la LO 1/1996, dispone que las “Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado establecerán un sistema de información compartido que permita el conocimiento uniforme de la situación de la protección a la infancia y a la adolescencia en España, y de ofrecimientos para el acogimiento y la adopción, con datos desagregados por género y discapacidad, tanto a efectos de seguimiento de las medidas concretas de protección de menores como a efectos estadísticos”.

Sin embargo, hasta el momento, no se ha desarrollado este sistema de información que exige la normativa, ni el mecanismo para la recolección e intercambio de información entre los actores que intervienen en la protección de la infancia migrante no acompañada. A lo largo de la investigación realizada en Canarias, se ha observado el impacto de esta ausencia no solo para tener mayor certeza sobre la realidad existente, sino especialmente para poder seguir de manera individualizada el trayecto de re-

cepción, protección e integración de cada niño, identificando avances, obstáculos, riesgos y muchos otros aspectos importantes de cada caso.

Otros aspectos, en consecuencia, estriban en la falta de una herramienta centralizada que permita a cada entidad colaboradora contar con toda la información apropiada de cada niño o niña acogido, y a la entidad de protección de infancia, conocer permanentemente el estado de situación, o incluso desempeñar su función de vigilancia. De esta manera, en la práctica las entidades envían información a la entidad de protección, pero no hay un sistema centralizado que pueda ser usado por todos los actores con competencia (por supuesto, con todas las salvaguardas necesarias para la protección de datos). La información que se comparte es por vías bidireccionales (entre una entidad y la Dirección de Infancia) y no multidireccional.

Así como se carece, en todo el territorio español, de una planificación estratégica de la información sobre los derechos de la infancia -incluyendo, los niños y niñas migrantes no acompañados-, a nivel autonómico también se verifica esa laguna. Esa insuficiencia, es preciso agregar, no es reemplazada por el casi único sistema de información sobre infancia migrante, el Registro de Menores No Acompañados (RMENA), del Ministerio del Interior.

En el informe anterior (2019:51), señalamos que la creación de este Registro había significado “un paso adelante en la recolección de información sobre niños y niñas migrantes no acompañados”, pero destacamos que igual se mantenía la materia pendiente indicada por el Comité de los Derechos del Niño. El RMENA constituye una herramienta de registro migratorio, elaborada bajo la normativa de extranjería, y por ende dentro de los objetivos de la política migratoria. Por ello, sin perjuicio de lo señalado en el punto 2 del Protocolo MENA, de 2014, no es una herramienta orientada a dar seguimiento, desde el interés superior del niño, al proceso de recepción, inclusión, integración, desarrollo y protección. Por ese origen normativo, así como, consecuentemente, por la limitación de los datos que recolecta y la imposibilidad de acceder y usar ese sistema por parte de los actores del sistema de protección de infancia, no puede ser considerada como la herramienta que debe desarrollarse con base en los estándares y recomendaciones del Comité.

2.5. Lecciones aprendidas en Andalucía 2018-2021

Andalucía, en 2018 registró 7.788 ingresos en su sistema de protección, de los cuales 1.747 permanecieron en el sistema a 31 de diciembre, siendo un total de 9.153 atendidos en ese año. En 2020, se registraron, en cambio 954 ingresos, con 1.274 niños y niñas en el sistema a 31 de diciembre y un total de atendidos de 2.806. Según los datos más recientes del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a 30 de junio de 2021, hay 2.128 niños migrantes no acompañados en el sistema andaluz. (Ver tabla 3).

Como puede observarse, hay un notable descenso tanto del número de ingresos en el sistema como del total de niños y niñas atendidos en 2020. Sin embargo, debe notarse que el número de personas menores de edad que permanecen en el sistema (lo que se indica como "foto fija", no se reduce en la misma proporción. En 2018, se experimentó una llegada más alta de niños y niñas migrantes al sistema tal y como muestran los datos respecto a años anteriores. (Ver tabla 4).

La respuesta del sistema en aquel momento fue principalmente la creación de dispositivos de emergencia, contando en octubre de 2018 con 1.541 plazas de emergencia del total de 3.940 plazas disponibles, repartidas entre 20 centros de gestión propia, 182 de gestión concertada y 37 nuevos dispositivos de emergencia abiertos "sobre la marcha" ante la situación de desbordamiento del sistema. En buena medida, la reacción no fue muy diferente a la que tuvo que hacer el sistema canario para dar respuesta a tiempo a los niños no acompañados que fueron llegando de manera creciente desde fines de 2019.

Como señalamos en nuestro informe presentado a principios del 2019, este panorama de aperturas "expres" de dispositivos de emergencia trajo consigo una enorme heterogeneidad, de manera que la realidad observada daba cuenta de diferencias sustanciales de un centro a otro. Esto significaba un estándar de protección y realización de derechos diferenciado

Tabla 3. Niños y niñas migrantes no acompañados en Andalucía (2018-2020)

	INGRESOS			FOTO FIJA			ATENDIDOS		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
NIÑOS	7.391	3.143	876	2.043	1.647	1.111	8.596	5.258	2.541
NIÑAS	397	251	78	247	181	163	557	473	265
Total	7.788	3.394	954	2.290	1.828	1.274	9.153	5.731	2.806

Nota: "foto fija" se refiere al total de niños y niñas que permanecen en el sistema 31 de diciembre del año en cuestión

Fuente: Dirección General de Infancia, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, 2021

Tabla 4. Niños y niñas migrantes no acompañados en Andalucía (2016-2018)

	INGRESOS			FOTO FIJA			ATENDIDOS		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
NIÑOS	1.214	3.202	7.391	652	1.126	1.544	1.867	3.907	8.596
NIÑAS	77	98	397	163	176	203	247	265	557
Total	1.291	3.300	7.788	815	1.302	1.747	2.114	4.172	9.153

Fuente: Dirección General de Infancia, Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, 2021

según el dispositivo en que un niño o niña era acogido. Mientras que creció mucho 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 primera acogida, dificultando así su proceso de integración. Es decir, un proceso similar al observado a junio de 2021 en Canarias.

Igualmente, en el informe alertábamos de las condiciones de dichos centros, encontrando en algunas ocasiones centros claramente sobresaturados o incluso en situación de hacinamiento. Las actividades que realizaban los niños en diversos centros eran muy limitadas, no estando debidamente adaptadas a su edad, su formación previa, sus necesidades o intereses. También pudimos constatar los traslados excesivos entre centros como práctica cotidiana, derivados de un contexto de saturación. Estos traslados se decidían frecuentemente sin una evaluación del interés superior del niño, con base a criterios externos (disponibilidad de plazas, orden de registro, logística, presupuestos, identificación de niños como “problemáticos”).

Estas condiciones en los centros (saturación, falta de información, demoras en procedimientos, ausencia de permiso de residencia, no escolarización, entre muchas otras) condujeron a una realidad cotidiana en la mayoría de los establecimientos, las mal llamadas “fugas” -que representan, en buena medida, el fracaso del sistema, puesto que un niño confía en que afuera del mismo estará en mejores condiciones, o termina confiando más en los traficantes, en sus pares o en redes informales que en el propio sistema de protección. La ubicación geográfica de Andalucía, en buena medida, facilitaba que, frente a las condiciones de esos centros, un considerable porcentaje de niños decidiera salir para trasladarse a otro lugar de España, o Europa. En contextos como Canarias, Ceuta o Melilla, esa alternativa es bastante más compleja, en tanto esa salida tiene casi como único resultado la vida en la calle, en muchos casos para hacer “risky” con el objetivo de llegar a la península, arriesgando sus vidas en el intento.

Otro de los aspectos significativos señalados entonces era la escasez de profesionales especializados y la falta de formación de los equipos de trabajo en numerosos centros de protección, especialmente los de emergencia que se fueron abriendo durante la contingencia²⁷. Este déficit, aplicable también a Canarias y Ceuta, se complementa con la ausencia de un nú-

mero suficiente de personas que hablen fluidamente árabe y darija, para los niños y niñas marroquíes, y las diferentes lenguas de diversos países subsaharianos.

2.5.1. Cambios implementados desde 2019

El progresivo descenso de llegadas a Andalucía en los tres últimos 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.

A partir de mediados de 2019 se acometieron reformas en el sistema, clasificando los dispositivos de atención en tres categorías, Recepción (RECEP), Evaluación y Diagnóstico (ED) e Inserción social y Laboral (ISL), respondiendo ya a un enfoque más basado en la evaluación de la gestión desarrollada, de los flujos migratorios y de los perfiles de los menores de edad:

- RECEP: dispositivos de gran capacidad y corta estancia, para verificar la condición de persona menor de edad, realizar el estudio del estado de salud, análisis del proyecto migratorio y detección de factores de vulnerabilidad (trata, discapacidades, estado emocional, posibles casos de protección internacional, etc). El tiempo de estancia no debe superar los tres meses (una duración que estimamos algo extensa). En el caso de niños o niñas con edades inferiores a los 16 años se derivan a centros residenciales básicos y en el caso de mayores de 16 años, a los dispositivos de ED o a los centros ISL.
- ED: que evalúa su situación y proyecto de migración para su derivación hacia otros recursos especializados. Se avanza en el estudio de los indicadores y causas de vulnerabilidad detectados en el dispositivo RECEP, se diseña el proyecto individualizado educativo y terapéutico, se coordinan actuaciones con los servicios y entidades especializadas y se profundiza en el proyecto migratorio.
- ISL: donde se potencian sus habilidades personales y sociales, buscando su inclusión activa en su medio social; trabajando habilidades prelaborales y realizando actividades de orientación, acompañamiento y seguimiento en la participación en los recursos de formación y de empleo.

27. Estos y otros aspectos fueron incluidos en el documento de enero de 2020 *Estándares mínimos para la garantía de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares en Andalucía*, consensuado entre CEAR Andalucía, Federación Andalucía Acoge, Save the Children, y UNICEF Comité Andalucía, con la colaboración de ACNUR como observador en las áreas relativas a protección internacional.

También se han intentado sortear, mediante un nuevo sistema de subvenciones, los problemas jurídicos y presupuestarios asociados a la puesta en marcha de programas para la atención y acogida a niños y niñas migrantes no acompañados que surgieron en la emergencia de 2018, para los que se hacía imposible prever la necesidad presupuestaria necesaria²⁸.

Con este nuevo sistema, se pretende dar respuesta a las necesidades derivadas de situaciones de especial vulnerabilidad sobrevenidas, como las que se producen como resultado de la saturación de los centros de protección de menores por las llegadas masivas en periodos muy concretos. No obstante, este sistema ha generado incertidumbre para las entidades sociales subvencionadas quienes alegan que no pueden programar necesidades futuras de personal y medios materiales, ni hacer planificación de actividades, y que se encuentran en una prolongada situación de provisionalidad desde el punto de vista organizativo, financiero y jurídico (en relación con la guarda y custodia de los niños). Después de la comunicación realizada por la Consejería competente a las entidades sociales en mayo de 2020 sobre una reprogramación presupuestaria que obligaría a la clausura definitiva de centros o una reducción significativa de su capacidad asistencial, y con queja formal del Defensor del Menor de Andalucía de por medio, se corrigió parte de este efecto mediante la reorganización de la red de dispositivos específicos para habilitar en torno a 200 plazas.

Además, se puso en marcha un nuevo proyecto de inserción social y laboral con alternativa habitacional

para los jóvenes residentes en dichos dispositivos, lo cual permitió liberar unas 146 plazas, que, sumadas a otras plazas disponibles en los centros de orientación e inserción laboral de la red general de centros, permitió que esta reorganización de la red tuviera menores repercusiones.

A fecha de mayo de 2021, las plazas específicas en los dispositivos especializados para la atención de niños migrantes son 645, en las tres modalidades indicadas de RECEP (57 plazas), ED (73) e ISL (515), plazas calificadas por la autoridad competente como “flexibles” y dentro de un modelo de gestión más centralizado, que pretende asegurar homogeneidad en los criterios de actuación. Ahora bien, es preciso señalar que algunas entidades consultadas nos han apuntado riesgos de segregación en este nuevo modelo de red de centros en marcha, advirtiendo que siguen existiendo centros “solo para niños migrantes” y otros “solo para nacionales”. Desde la Dirección General de Infancia hablan de complementariedad, indicando que de 1.072 niños y niñas migrantes no acompañados, 636 se encuentran en la red de recursos “normalizados”.

Como ya dijimos en nuestro informe de 2019, en la búsqueda de soluciones, es esencial combinar un sistema de protección integral con mecanismos de protección especial que asegure la igualdad de derechos en la diversidad. La acogida en centros exclusivos para niños y niñas migrantes, solamente está justificada en una fase de primera acogida, durante un período muy limitado, siempre que lo requiera su interés superior, y para garantizar su integración adecuada y efectiva en condiciones de igualdad.

28. Orden de 25 de febrero de 2019, publicada en Boja 43 de 5 marzo de 2019.



Los cambios realizados con posterioridad a la crisis de 2018 se orientan hacia una positiva evolución del sistema. Estos cambios nos hacen pensar que, en principio, Andalucía estaría hoy mejor preparada para atender llegadas masivas de niños y niñas migrantes no acompañados.

2.5.2. Cambios en las condiciones de los centros

En nuestro informe de 2019 hablábamos de un insuficiente número de profesionales especializados, y concretamente de la necesidad de incorporar mediadores/as interculturales, psicólogos/as, trabajadores/as sociales y asesores jurídicos. Aunque la mayoría de estas carencias persisten, hay que destacar que desde 2019 se está promoviendo la incorporación de personal de mediación intercultural especializado por medio de subvenciones a entidades. Así mismo, se estipula, entre los requisitos a entidades aportar una plantilla dimensionada en función de la capacidad asistencial del recurso subvencionado, que todo el personal contratado para la dirección y la atención directa cuente con experiencia y formación específica en el ámbito psicosocial, laboral y/o socioeducativo, y que al menos el 50% tenga conocimientos de la lengua árabe, Inglés o francés²⁹.

También se ha puesto en marcha un plan de formación desarrollándose en todas las provincias, impartido por ACNUR, dirigido a los y las profesionales de los servicios y centros de protección, sobre la infancia con necesidad de protección internacional con base en el Derecho Internacional de Refugiados. La carencia en la atención a necesidades específicas era otra de las debilidades a subsanar identificadas en nuestro informe de 2019.

Por otra parte, la Dirección General de Infancia ha informado que próximamente se publicarán nuevos pliegos de condiciones para los convenios con entidades en los que será obligatoria la incorporación de más personal, mejorando así cuantitativamente la ratio de los equipos técnicos y educativos en los centros.

Según las entrevistas realizadas, desde la Dirección General de Infancia atribuyen al nuevo modelo implantado desde 2019 avances en la integración de los jóvenes, la reducción de situaciones disruptivas y la disminución significativa del número de abandonos o

“fugas”. En este sentido, según datos de la propia Consejería, los abandonos se han reducido de un 70% en 2019 a un 18,8% en 2020.

Por otro lado, con relación a la situación de las niñas, y en particular con posibles víctimas de trata, según la Dirección General de Infancia, se halla en proceso un protocolo de actuación para la protección integral de la infancia víctima de trata, con la colaboración de Save the Children. El objetivo es que los profesionales del sistema sepan cómo actuar, los pasos a dar, y además, se unifiquen los procedimientos en todas las provincias andaluzas.

Para las niñas que han cumplido la mayoría de edad, existen recursos (pisos) distribuidos por las distintas provincias de Andalucía que se han especializado en la intervención con esta población, no solo por ser posibles víctimas de trata, sino también por violencia de género. Según datos de la Dirección General de Infancia, el año pasado se dispusieron 130 plazas para estas jóvenes, que tienen continuidad durante este año 2021.

A fecha de elaboración de este informe, se ha aprobado hace pocos días la nueva Ley de Infancia y Adolescencia de Andalucía. Esta nueva ley, que viene a sustituir a la anterior Ley del Menor de 1998, menciona expresamente a los niños y niñas migrantes no acompañados como titulares del derecho al acceso a todas las prestaciones y servicios de la Comunidad Autónoma. Entre los aspectos positivos, se incluye el deber de formación en interculturalidad de los profesionales que los atiendan. Entre los aspectos negativos, entre otras cuestiones, queda como reto pendiente una mayor concreción y desarrollo de la atención educativa a estos niños y niñas.

En síntesis, es posible decir que los cambios realizados con posterioridad a la crisis de 2018 se orientan hacia una positiva evolución del sistema. En principio, cabría decir que Andalucía estaría hoy mejor preparada para atender llegadas masivas de niños y niñas migrantes no acompañados. Ahora, el sistema parece

29. Véase la Instrucción de 21 de marzo de 2019, de la Dirección General de Infancia y Conciliación, para la aplicación de determinados aspectos de la Orden de 25 de febrero de 2019, BOJA nº 59 de 27 de marzo de 2019.



Los avances conseguidos no implican que Andalucía pueda garantizar en solitario la protección de miles de niños en el marco de una eventual nueva contingencia humanitaria migratoria.

30. En 2020 el Defensor del Menor de Andalucía concluyó un documento de trabajo base para un *Protocolo de coordinación en Andalucía para la evaluación de la edad de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados respecto de los que existan dudas sobre su minoría de edad* en coordinación a nivel técnico con varias Consejerías, la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; y la Delegación del Gobierno de Andalucía. Actualmente se encuentra pendiente de valoración por los órganos competentes en la materia.

que cuenta con esa flexibilidad necesaria para adaptar sus centros a llegadas de personas menores de edad que demandan una atención individualizada, respeto a su proyecto migratorio y apoyo para su futuro educativo y laboral. El sistema de protección andaluz, paulatinamente, se estaría adaptando a la realidad de estos niños y niñas que vienen a España buscando mejores condiciones de vida y protección. También estaría especializando sus recursos para una primera atención inmediata, una evaluación de necesidades y derivación especializada después y, finalmente, orientación sociolaboral y preparación para la vida adulta.

Sin embargo, es preciso subrayar que siguen persistiendo carencias fundamentales que detectamos en 2018, como:

- La ausencia de representantes del sistema de protección en la recepción.

- La inexistencia de un protocolo (al menos andaluz, mientras no concluyen los trabajos de reforma del procedimiento de determinación de la edad a nivel estatal) para la determinación de la edad³⁰.
- Los problemas en la obtención de los permisos de residencia y trabajo, con diferencias según provincias.
- El insuficiente número de profesionales especializados en los centros de protección, a pesar de las mejoras en la incorporación de profesionales de mediación intercultural.
- La necesidad de seguir reforzando la coordinación con el sistema educativo.
- La carencia de un sistema de información integrado, transparente y accesible, que consolide una gestión basada en la cultura de la evaluación.

Ahora bien, es importante subrayar que 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.

2.6. La situación en Ceuta 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, según la Delegación del Gobierno de Ceuta. 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 alrededor de 820 en los distintos dispositivos de acogida, aunque las cifras fluctúan por el elevado número de fugas o entradas y salidas intermitentes de los dispositivos. 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.

El número y la rapidez (más de 1.000 niños en 48 horas) con la que acontecieron los hechos han situado al sistema de protección de la infancia 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 Autónoma 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 tutelados en nuestro país.

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-. Los niños solo pueden abandonar los recursos de acuerdo a un sistema rotatorio y bajo supervisión.

Con todo, por las dimensiones de la Ciudad Autónoma y la llegada repentina y en un marco temporal tan breve de niñas y niños, era muy difícil tener alternativas respecto a las entidades que podían actuar en esta emergencia humanitaria. Por ahora, el foco del trabajo de estas entidades está puesto en atender las necesidades más urgentes, pero deben reforzar lo antes posible el enfoque de protección y de derechos de infancia.

Desde el primer momento, se comenzó la tarea de recopilación de datos, pero la ausencia de un sistema integrado de información a nivel nacional y la magnitud de esta tarea en este contexto, ha desbordado, lógicamente, los recursos del equipo de trabajo del sistema de protección de Ceuta. Otra de las estrategias que se puso en marcha, con el impulso de la Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia a nivel estatal, fue el diálogo con las Comunidades Autónomas para el traslado urgente de los niños que ya estaban tutelados y en acogimiento residencial en la Ciudad Autónoma de Ceuta con anterioridad a esta contingencia, respectivamente, en casos excepcionales, de niñas y niños quienes llegaron a mediados de mayo presentando un perfil especialmente vulnerable.

En esta ocasión, la respuesta de varias Comunidades Autónomas fue más veloz y positiva que en el caso de Canarias, como lo evidencian las estadísticas mencionadas anteriormente. A pesar de los esfuerzos continuos de las autoridades de protección de infancia ceutíes para encontrar soluciones a largo plazo, desde junio de 2021, únicamente se ha podido lograr el traslado de 11 niños a Extremadura, 20 a Galicia, 11 a Baleares, 13 a Andalucía, 8 a Castilla y León y 9 a Aragón. Otros 40 traslados están por realizarse hacia La Rioja, Cataluña y Madrid, y ya se habría acordado el traslado de 66 niños más con otras CCAA, en una fecha próxima a definirse.

Por otra parte, un equipo de Save the Children España y UNICEF está apoyando al Área de Menores de Ceuta, con la intención de reforzar los programas destinados a realizar evaluaciones del interés superior del niño. Una vez realizadas las reseñas policiales, este es el segundo paso más urgente, porque solo investigando sobre la identidad, las circunstancias y las vulnerabilidades de cada niño, pueden tomarse las decisiones duraderas más apropiadas para cada uno. Dado el número tan alto de niños, realizar este procedimiento en un período de tiempo relativamente razonable resulta en una tarea particularmente difícil para la entidad pública de tutela de Ceuta.

De estas evaluaciones, podría resultar que lo que más se ajusta a la protección de los derechos de cada uno de los niños, es decir, a garantizar su interés superior, sea irse a su país de origen con su familia, o quedarse aquí, y el Estado Español en su conjunto, como responsable, tiene que estar preparado para dar respuesta en las dos direcciones, cumpliendo siempre con todas las garantías jurídicas previstas por las normativas nacionales e internacionales. O, también, el resultado puede indicar que se debe trasladar a otro país de la Unión Europea, con base en la evaluación del interés superior -por ejemplo, por razones de reunificación familiar-. En estos casos, de igual manera, el Estado español y la entidad de infancia autonómica, deberán articular esfuerzos para coordinar la medida con las autoridades de protección de infancia del Estado en cuestión y autoridades locales que correspondan.

Es importante resaltar que, en el caso que el resultado de la evaluación indicara el regreso con su familia en el país de origen, ese retorno tiene que realizarse con todas las garantías previstas por la legislación española y las normas internacionales, tal como lo ha

establecido el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Generales 6 (2005), 14 (2014), 22 y 23 (2017). Si se estima que debe quedarse en España, es evidente que no pueden permanecer en Ceuta ni un día más. Es insostenible para ellos, para el sistema de protección, para el sistema educativo y para la sociedad ceutí. Lo mismo vale para el caso de un traslado a otro país europeo.

Es oportuno mencionar también que otras actuaciones urgentes en las que está colaborando UNICEF consisten en mejorar el sistema de recopilación de datos, apoyar el fortalecimiento de las capacidades del personal de los dispositivos de emergencia junto a Save the Children y ACNUR, así como la coordinación entre los diferentes actores implicados. Por su parte, ACNUR está trabajando para garantizar que los niños y niñas en necesidad de protección internacional son correctamente identificados y tienen acceso efectivo al procedimiento de asilo con todas las garantías procedimentales necesarias. Además, desarrolla formaciones y charlas dirigidas tanto a personal como a los propios niños y niñas, con objeto de conocer el marco legal y su derecho al asilo.

Por todo lo anterior y por lo que estamos observando diariamente gracias a nuestra presencia temporal en Ceuta, es innegable que los riesgos a los que se exponen las niñas y los niños en este contexto son incommensurables, 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. Además, las autoridades de la Ciudad Autónoma de Ceuta deben continuar los esfuerzos para garantizar en todo momento el más alto nivel de protección que sea posible, teniendo como referencia los estándares nacionales e internacionales.



2.7. Conclusiones parciales y propuestas preliminares para reemplazar un modelo agotado

Desde marzo de 2020, a nivel social y político, hemos comprendido progresivamente la importancia de adoptar políticas y medidas para tener los recursos, capacidades y, en especial, mecanismos de coordinación y corresponsabilidad en todos los niveles necesarios, para responder de manera oportuna y efectiva ante una contingencia. Este aprendizaje, aún en proceso, ha sido el resultado de un evento inesperado -a escala mundial- que ha derivado en la pérdida de millones de vidas y ha afectado la salud de un número mucho mayor. Ahora bien, contemporáneamente, en España se ha atravesado otra contingencia humanitaria, en este caso, de naturaleza migratoria, con un impacto particular en niños y niñas no acompañados que han migrado a las Islas Canarias. Sin embargo, la respuesta a esta situación, que se ha producido de manera periódica en repetidas ocasiones en las últimas dos décadas -al igual que a otras áreas fronterizas del sur de la Unión Europea-, parecen no haber generado -hasta el momento- las suficientes enseñanzas.

En este sentido, al analizar la situación de la infancia no acompañada en el contexto de la crisis humanitaria migratoria en Canarias, el Defensor del Pueblo (2021:45), tras reconocer “expresamente el esfuerzo realizado por las distintas administraciones para ofrecer a estos niños y niñas la atención inmediata que precisan”, subrayó que, “a la vista de las cifras proporcionadas se considera que no es razonable que los servicios de protección de menores canarios asuman en solitario el reto que esto supone.” En la misma dirección, resaltó que la “experiencia acumulada tras la supervisión realizada de la gestión, durante los años 2006 a 2009, lleva a afirmar que no es posible que la entidad de protección de menores canaria asuma en solitario la acogida inmediata y la posterior integración de los más de 2.600 menores que se encuentran bajo su guarda en el momento de elaboración de este informe, en febrero de 2021” (2021:46). Por lo tanto, reclamó “la colaboración y solidaridad del resto de comunidades autónomas”, solicitando al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 que asuma un papel impulsor “para acordar con urgencia el reparto solidario de estos menores por todo el territorio³¹”.

Con base en el diagnóstico elaborado en 2018 sobre la situación de los niños migrantes no acompañados

en frontera sur (Andalucía, Ceuta y Melilla), recomendamos la elaboración de una Estrategia o un “Plan Nacional para la Protección e Integración” de la infancia migrante no acompañada (UNICEF, 2019:127-139). De la misma manera se pronunciaron poco tiempo después todas las defensorías del pueblo de España, dos años atrás. En una Declaración firmada entre todos ellos (2019), demandaron a “los poderes públicos un plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados, que asegure la protección de estos niños, adolescentes y jóvenes y que valore la necesidad de atenderlos de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable entre los territorios³²”.

A lo largo de este capítulo, y con base en la investigación realizada, hemos explicado las razones, características y, en particular, el impacto que tiene el actual modelo de atención y acogida a la infancia no acompañada en contexto de contingencias migratorias. Se describió ese impacto a través de la imagen de una línea divisora, que hacia un lado -en virtud de los esfuerzos de diversos actores del sistema de protección- conduce a un proceso complejo pero virtuoso de acogida e integración. Hacia el otro, en el que se encuentra la mayoría de los niños acogidos por el sistema, lleva a un trayecto en el sentido opuesto, en el cual la protección de los derechos se encuentra con un sinnúmero de obstáculos. La saturación del sistema en estas circunstancias de contingencia es prácticamente inevitable, debido a la ausencia de un modelo de corresponsabilidad y atención integral que permita trazar ese camino virtuoso a todos los niños y niñas en esas condiciones de vulnerabilidad -a través de los sistemas de protección de la infancia de cada CCAA, en cada provincia del territorio español.

Complementariamente, la falta de planes de contingencia de actores vinculados a la política migratoria, y su consecuente saturación, profundiza en intensidad y alarga en el tiempo los problemas de un sistema de protección de infancia desbordado. En ese contexto, los estándares que deben guiar el funcionamiento, condiciones y objetivos de los centros de acogida inmediata, se ven gravemente condicionados y pervertidos, cumpliendo funciones más cercanas a la contención (límite) que de protección de derechos.

Por ello, es pertinente afirmar que el hilo común de

31. Defensor del Pueblo. *El Defensor pide a todas las administraciones que se impliquen en la acogida de los cerca de 3.000 menores extranjeros no acompañados llegados a Canarias.* Comparecencia, Madrid, 27 de abril de 2021. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/comparecencia-informe-canarias/>.

32. *Declaración de los Defensores del Pueblo de España en defensa de niños y niñas extranjeros no acompañados.* Tarifa, Cádiz, 16 de octubre de 2019.

determinados problemas visibilizados en diversos recursos de emergencia, no es un supuesto perfil conflictivo de niños de una determinada nacionalidad, ni un tipo de educadores, o de 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. Pero, insistimos, son las condiciones objetivas de un modelo de respuesta agotado e inadecuado, más allá de los esfuerzos que puedan hacer los actores institucionales que están primariamente obligados a garantizar los derechos de los niños y niñas migrantes en estas circunstancias.

La adopción de un nuevo modelo de atención integral para aplicar en contexto de contingencia, 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, por medio de los actores y recursos disponibles en todo el territorio español, para contar con los recursos adecuados, 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 de los derechos de los niños y niñas, 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, en condiciones sustancialmente diferentes al resto de las personas menores de edad acogidas y tuteladas por ese sistema, incluyendo los niños y niñas migrantes que residen en dispositivos pequeños, quienes han podido atravesar, uno tras otro, los diferentes embudos que tiene el sistema existente -incluyendo el migratorio-.

Las lecciones aprendidas de Andalucía y Ceuta vienen a corroborar estas conclusiones. El proceso iniciado en Andalucía con posterioridad a la última contingencia evidencia la importancia de adoptar una serie de medidas para fortalecer progresivamente el sistema de atención y protección, con el objetivo de asegurar una acogida inmediata y adecuada, identificar vulnerabilidades, establecer planes de integración individualizados, en condiciones apropiadas y con equipos preparados para ello. Es un proceso largo, y por ende los esfuerzos precisan ser estables y continuos. También se debe asegurar que ello no redunde en la creación de un sistema paralelo, sino medidas de protección especial y por el menor tiempo posible.



3. 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

La juventud es un grupo estratégico de toda población a la hora de diseñar políticas de desarrollo humano, es decir, no solamente para la realización de sus derechos y garantizar oportunidades de vida de calidad con una progresiva autonomía e independencia, sino también para alcanzar las metas de corto y largo plazo de múltiples políticas sociales. Garantizar su derecho a trabajar, a la vivienda, a estudiar y a la seguridad social, entre otros, es tanto una obligación de todo Estado como una herramienta crítica para contribuir al fortalecimiento de sociedades que combinen el crecimiento económico con la inclusión social de todas las personas.

El artículo 22bis de la Ley 1/1996 dispone que las entidades públicas responsables de la protección integral de la infancia, “ofrecerán programas de preparación para la vida independiente dirigidos a los jóvenes que estén bajo una medida de protección, particularmente en acogimiento residencial o en situación de especial vulnerabilidad, desde dos años antes de su mayoría de edad, una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por parte de los mismos. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas.”

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General dedicada a la adolescencia (2016:54), subrayó que los “adolescentes que se preparan para

abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico (...) y acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños.” Asimismo, la Comisión Europea (2017) subrayó que, en tanto “los menores llegados recientemente pueden no haber tenido ocasión de adquirir suficientes conocimientos y competencias como para integrarse de manera plena y activa en la sociedad, en particular para la transición hacia ulteriores estudios o el mercado de trabajo, (...) en esta fase de transición se les debe proporcionar orientación, apoyo y oportunidades para continuar su educación y formación (...). Tal como sucede con los menores a cargo del Estado que son nacionales de la UE, es necesario que existan mecanismos y procesos que ayuden a preparar a los menores migrantes a cargo del Estado para la transición a la vida adulta o para independizarse.”

Como puede observarse, tanto la normativa interna como los estándares internacionales sobre derechos de la infancia, coinciden en que, entre los derechos de todo niño o niña en situación de desprotección y vulnerabilidad, y en particular, de aquellos que se encuentran bajo el cuidado (guarda o tutela, de facto o formalmente) de una entidad pública, se encuentran aquellos relativos a las condiciones de vida que tendrán una vez que alcancen la mayoría de edad. En el caso de los niños y niñas que llegan a un país en con-



texto de procesos migratorios de características humanitarias, se presentan aspectos de vulnerabilidad específicos que se complementan con otros que pueden tener todos aquellos acogidos por los sistemas de protección. En especial, cabe mencionar la falta de redes familiares y sociales que puedan acompañar de manera afectiva y/o material ese proceso de transición hacia una vida autónoma e independiente.

En el capítulo anterior describimos una serie de embudos que, ante esta clase de contingencias, se generan -uno tras otro- en el sistema de protección de infancia, por factores externos e internos, dando cuenta de cómo ello ocurrió, una vez más, en la presente crisis humanitaria migratoria. Visibilizamos allí que un alto porcentaje no goza de las condiciones de acogida básicas que pudieran comenzar a trazar un proceso de transición a la mayoría de edad. También, que aun los que ya acceden a recursos de acogida integral, siguen teniendo una serie de retos para acceder, de manera oportuna y adecuada, a derechos básicos como la educación y formación profesional. A estos problemas críticos que deben conducir a una serie de cambios políticos e institucionales, se agrega otro cuello de botella de magnitud tan o más importante. Esto es, los obstáculos que encontrará la amplia mayoría de los niños y niñas no acompañados migrantes, una vez que alcancen la mayoría de edad, para gozar de una vida independiente -ya como jóvenes mayores de edad- caracterizada por su inclusión social y ejercicio de derechos básicos.

No hablamos por azar al afirmar que este desafío puede ser aún mayor que los descritos sobre las dos realidades (opuestas) que se verifican en el sistema de atención y protección de la infancia no acompañada en tiempos de contingencia. Antes hicimos alusión a los "límites del sistema" y su impacto en los derechos de niños y niñas no acompañados, tanto a nivel negativo como, también, positivo, destacando en el último caso los complejos pero virtuosos procesos de integración de una parte de la infancia migrante no acompañada tutelada por el sistema de protección, es decir, demostrando que la protección adecuada y oportuna de la infancia migrante no acompañada permite ir alcanzando progresivamente



En 20 días cumplo 18 años y salgo del centro. Soy afortunado porque tengo papeles y trabajo y podré alquilarme un piso con un amigo. Voy a estar muy orgulloso de lo que he logrado. En el centro me ayudaron mucho, forman otra familia que me ayudó en todo. Con los compañeros hacemos todo juntos. Cuando salga los visitaré cuando pueda, serán como mi familia la de Marruecos".

Niño saharauí, 17 años



los objetivos de una política pública en la materia. Ahora bien, aun en estos casos “exitosos”, las posibilidades actuales y reales de continuar esa senda al llegar a los 18 años, están acotadas a un porcentaje mínimo. Por esta multiplicidad de desafíos, diferentes actores que intervienen en esta problemática -especialistas de entidades públicas, sociales, y académicas- describen el acceso a la mayoría de edad a través de términos como “salto al vacío”, “salto sin red”, “abismo” o “precipicio”.

Como reflexión previa, cabe subrayar que, así como la protección de la infancia acogida en un sistema de protección exige análisis, medidas y procesos de continuidad una vez que los niños y niñas llegan a la mayoría de edad y en los años subsiguientes, cada sección del diagnóstico hecho en el capítulo anterior precisa ser leída e interpretada en forma encadenada con todo lo que se describe en este apartado. En este sentido, es importante resaltar la magnitud del desafío de garantizar adecuadamente un proceso de transición a la mayoría de edad, y la emancipación automática e inevitable que implica ello -como describiremos más adelante-, para muchos niños. Especialmente, para aquellos que han estado un largo período de tiempo -y posiblemente continuarán haciéndolo- en los recursos de acogida inmediata con más de un centenar de plazas y en condiciones sustancialmente diferentes de las que se deben garantizar en el marco de políticas de protección para infancia en situación de vulnerabilidad.

Al respecto, como hemos observado a través de información cuantitativa y cualitativa, un elevado número de niños aún no cuentan con la determinación de su

edad ni con un permiso de residencia, ni ha comenzado un proceso de escolarización o formativo. Asimismo, como lo evidencian los datos en esta clase de contingencias, una amplia mayoría está en la adolescencia y, más precisamente, en los últimos dos o tres años de la minoría de edad. La combinación de las circunstancias de acogida y de su edad determina la urgencia de reforzar los aspectos de protección inmediata a la par de aquellos dirigidos a la integración social con miras a lograr el mayor avance posible antes de llegar al momento en que deban empezar una vida autónoma y, en especial, por el diagnóstico presentado en este capítulo, autosuficiente.

Con esta introducción y con base en los hallazgos de la investigación en materia de infancia no acompañada en el marco de la contingencia humanitaria migratoria en las Islas Canarias, a continuación describiremos algunos de los principales desafíos identificados. Complementariamente, haremos una serie de reflexiones vinculadas a lo señalado en el capítulo anterior acerca del carácter ineludible e inpostergable de un abordaje con enfoque de derechos e integral, y por lo tanto, intersectorial e intergubernamental. En este caso, contemplando una serie de políticas públicas que aseguren una mirada de corto y largo plazo, por las implicaciones de esta temática en los indicadores de condiciones de vida de la juventud en España -y Europa- en los próximos años. Por ello, aunque dos años atrás (UNICEF, 2019:106-108) hicimos algunas reflexiones sobre este asunto, en el marco de la contingencia humanitaria migratoria en Andalucía, Ceuta y Melilla, la continuidad y similitud de los retos observados en Canarias, justifican una mayor extensión en el análisis.

3.1. Irregularidad migratoria como causa y efecto de exclusión

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 niñas migrantes no acompañados, está marcado por el reto de contar con un permiso de residencia y trabajo. Ya hemos mencionado el número ínfimo de permisos de residencia expedidos a niños y niñas migrantes en comparación con los casi tres mil niños no acompañados que han sido acogidos por el sistema de protección canario desde fines de 2019. Esta situación, consecuencia directa de los retos pendientes en un modelo de atención integral y coordinada a esta clase de contingencias, obstruye el desarrollo de pasos imprescindibles para cumplir la obligación de asegurar los objetivos de autonomía progresiva que emanan de la Convención, así como los de inserción que menciona la Ley 1/1996.

La irregularidad migratoria constituye, en sí mismo, un obstáculo para el ejercicio de derechos de los niños y las niñas, así como un factor de riesgo y desprotección (UNICEF, 2020; Fanjul et al, 2021). Y por lo tanto, garantizar -con la mayor celeridad posible- el acceso a un permiso de residencia, no debe ser visto únicamente como una “cuestión migratoria” sino como una herramienta ineludible de protección y de garantía de derechos, especialmente cuando los niños y las niñas en contexto migratorio se encuentran en las condiciones de vulnerabilidad como las que hemos descrito. Esa celeridad o urgencia, a su vez, se acrecienta a medida que pasa el tiempo y que se acerca la mayoría de edad. En ese proceso, las oportunidades de protección, inclusión e integración se van acortando, y al contrario, van incrementándose cualitativa y cuantitativamente los riesgos. Sin embargo, la realidad observada da cuenta de esta problemática.

En algunos de los centros visitados, los equipos directivos nos han informado que la totalidad de los niños que ya han salido de allí al alcanzar la mayoría de edad, lo han hecho sin un permiso de residencia.

Entonces, en primer lugar, es preciso alertar sobre el número de niños y niñas que semana a semana pueden estar sumándose a una lista de jóvenes que, tras haber salido de los recursos del sistema que les ha dado acogida desde su llegada a Canarias en el marco de la actual contingencia, salen sin un permiso para residir en España, y por lo tanto, sin permiso para trabajar. Como ya se destacó, esos jóvenes no han podido beneficiarse de los cambios introducidos por la Instrucción 1/2020, de 6 de marzo, de la Secretaría de Estado de Migraciones.

El artículo 198 del Reglamento de Extranjería regula el caso de personas que hayan estado bajo la tutela o guarda del servicio de protección de la infancia, sin haber obtenido el permiso de residencia con anterioridad a la mayoría de edad. Ahora bien, esta disposición exige que “hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social”; la cual “podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales,” solicitud presentada 2 o 3 meses después de cumplir los 18 años. También requiere acreditar “medios económicos suficientes para su sostenimiento” o un contrato de trabajo, u otros similares, teniendo “en especial consideración el grado de inserción del solicitante en la sociedad española.”

Al comparar lo exigido por la normativa con la realidad observada, parecería que el sistema estuviera del revés. Mientras que la acogida en los centros de emergencia se prolonga en el tiempo mucho más allá de lo establecido en los estándares existentes, y sin garantizar algunas condiciones mínimas, entre otros factores por la saturación de los procedimientos de extranjería (determinación de la edad, permisos de residencia), la normativa exige que ese mismo niño acredite la realización de “actividades educativas y formativas” a las que no tuvo acceso, o ingresos producto de actividades laborales para las cuales no estaba autorizado.

La situación obstruye los pasos imprescindibles para cumplir la obligación de asegurar los objetivos de autonomía progresiva que emanan de la Convención, así como los de inserción que menciona la Ley 1/1996.

Aquellos niños y niñas que, al llegar a la mayoría de edad, ya tienen tramitado y concedido el permiso de residencia y trabajo, poco tiempo después deberán enfrentar el reto de casi imposible cumplimiento que impone el artículo 197 del Reglamento de Extranjería.

A aquellos niños que, al llegar a la mayoría de edad, ya se les ha tramitado y concedido el permiso de residencia y trabajo, poco tiempo después deberán enfrentar el reto de la normativa migratoria en lo relativo a los requisitos de casi imposible cumplimiento que impone el artículo 197 del Reglamento de Extranjería. Por ello, en tanto no se reforme esa disposición o flexibilice su aplicación, como lo han exigido por todas las defensorías del pueblo (2019:33,35), a través de casos de irregularidad sobrevenida se podría incrementar el número de jóvenes en esa situación de vulnerabilidad, que en buena medida paraliza el proceso de autonomía iniciado, dando paso a una dirección opuesta, regresiva.

Al respecto, la Federación de Entidades con Proyectos y Pisos, FEPA (2020) agregó que una “reciente sentencia del Tribunal Supremo ha puesto las cosas todavía más difíciles al colectivo de las personas extuteladas extranjeras: de ahora en adelante, se les pedirá que acrediten contar con medios de vida propios para renovar su permiso de residencia no lucrativa. Se les pide disponer del 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), 537,84 euros al mes, para las primeras renovaciones; y del 400% (2.151€ al mes) para las segundas. Estos medios de vida, desde ahora, no pueden proceder ni de prestaciones públicas ni de ayudas sociales que les proporcionamos las entidades. No se tienen en cuenta las circunstancias específicas del colectivo, y se somete a estas personas a una situación inviable: se piden unos medios de vida propios para que dispongan de un permiso de residencia sin permiso de trabajo, es decir, sin fuente de ingresos. (...) Estos y estas jóvenes acabarán estando, inevitablemente, en situación de irregularidad y sin posibilidad de integrarse social ni laboralmente, abocados a una vida de vulnerabilidad, sin recursos ni oportunidades (...) Así pues, la legislación actual pone la condición de extranjero por delante de la de persona extutelada, ya que la Ley de Extranjería choca con las leyes de protección del menor, incluyendo tratados internacionales, dejando en nada los derechos que éstas protegen una vez la persona cumple los

18 años, abocando a los y las jóvenes a un callejón sin salida.”³³

En el mismo sentido, quince años atrás, al analizar la situación de los niños no acompañados que llegaron a Canarias en el marco de la contingencia de entonces, la Fundación Nuevo Sol (2009:36) explicaba que la “práctica diaria nos permite poder afirmar que en la realidad se muestra harto difícil para los menores poder ver que finalmente cuentan con una autorización de residencia y de trabajo que les garantice su integración jurídica plena en nuestro país que dote de estabilidad a su proyecto migratorio.” La situación de irregularidad migratoria, evidentemente, luego repercute en las dificultades para acceder a derechos, sin perjuicio que muchos jóvenes “extutelados,” incluyendo los y las españolas, también enfrentan numerosos retos.

Recientemente, la Comisión Europea (2021b:61) destacó que la juventud de origen migrante tiene más posibilidades de estar en la condición de “NEET”, que, por sus siglas en inglés, alude a quienes no se encuentran en situación de estudio, trabajo, ni formación. Al respecto, indica que la tasa de NEET de jóvenes nacidos de origen migrante -de edad entre 15 y 24 años-, en 2019 era del 17.1 %, en comparación con el 9,9% de hijos e hijas de nacionales de un Estado de la UE, para luego agregar que esa brecha era mayor a 10 puntos en algunos países, incluyendo España.

En tanto estos datos no se refieren específicamente a jóvenes migrantes que hayan llegado como niños no acompañados y hayan estado bajo la tutela o guarda del sistema de protección de infancia, no encontrándose estadísticas lo debidamente desagregadas al respecto, no es en modo alguno descabellado pensar que en esos casos la brecha se ampliaría exponencialmente. Más aún si se agregara la condición de irregularidad migratoria, que podría dar lugar a hablar de jóvenes “sin”: sin papeles, sin oportunidades educativas, sin trabajo, sin hogar, sin familiar, sin protección social. Las siguientes secciones y los hallazgos de la investigación, en buena medida, abonan esta hipótesis.

33. FEPA. Manifiesto, 2020, en <https://uncallejonsinsalida.org/manifiesto/>.



RITEG

(Nombre ficticio)

16 años

“ Pensé en emigrar porque quiero estudiar y ser piloto de aviones, pero mis padres son humildes y no me pueden ayudar. En Marruecos tampoco hay ayudas para estudiar y que puedas cumplir tus metas, se reían cuando decía que un día sería piloto. En la patera me quedé dormida y gracias a eso no pasé tanto miedo. Ahora en España me ayudan mucho y estoy feliz. Empecé a estudiar y a ir al cole y logré aprobar mi módulo de FP. Estoy muy contenta porque, para mí, los estudios son lo más importante en la vida. Sé que mi sueño es aún lejano, pero estoy trabajando mucho para cumplirlo. Sé que si continuo así, estaré más cerca de lograrlo. ”



3.2. Emancipación forzosa y sin recursos

En España, la edad media de emancipación de las y los jóvenes es de 29 años, según la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), representando una de las más altas de la Unión Europea³⁴. Otra evidencia importante de los datos en esta materia está en las diferencias entre la población de nacionalidad española y la población inmigrante. En efecto, al primer trimestre de 2021, y según el Instituto de la Juventud (INJUVE)³⁵, las tasas de emancipación son las que figuran en el **gráfico 9**.

Como se puede observar, los indicadores de emancipación en España son contundentes en evidenciar, por un lado, el bajísimo porcentaje de niños que se emancipan en los primeros años de mayoría de edad, y por el otro, la diferencia entre la población nativa y la inmigrante. Entre los 16 y 24 años, los de origen migrante superan en casi un 500% a los españoles, y cerca de un 275% en la franja de 16 a 29 años. De todas maneras, es importante

notar que, al hablar de la infancia migrante no acompañada, y con la excepción de los pocos casos que ingresan a programas de acogimiento familiar, la tasa de emancipación sería prácticamente de un 100%, es decir, superando treinta veces la tasa de emancipación (3,27%) de la juventud española hasta los 24 años.

En efecto, para los niños y niñas migrantes no acompañados, al salir de los recursos del sistema de protección de infancia -como le ocurre a numerosos jóvenes españoles en esa situación-, se ven forzados a iniciar un proceso de autonomía inmediata. En esas circunstancias, y a diferencia de quienes se van emancipando progresivamente -pocos o muchos años después-, lo deben hacer sin los recursos con los que cuenta una persona joven que en algún momento da ese paso hacia una vida autónoma e independiente -y, cabe agregar, sin que ello implique dejar de contar con una serie de

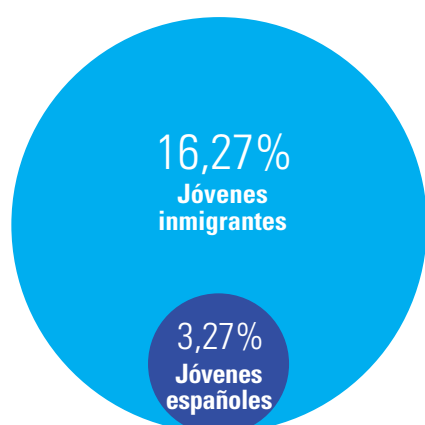
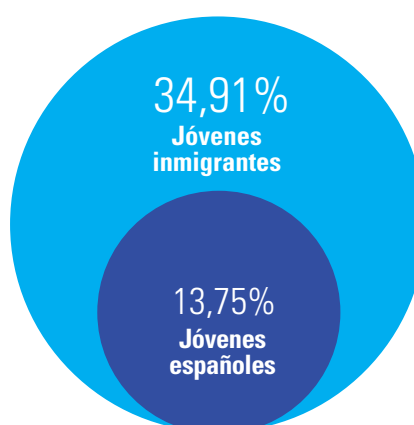
34. <https://elpais.com/espana/2021-06-26/atrapado-con-tus-padres-por-que-los-jovenes-espanoles-tardan-mas-en-irse-de-casa-que-los-europeos.html>

35. http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2021/05/epapresultados_2021-1t_16a24anos_tablas.pdf

Gráfico 9: 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%
Españoles	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**

recursos o apoyos familiares-. Como lo expresa la Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos (2020), al “cumplir la mayoría de edad, cualquier persona joven, nacional o extranjera, que haya pasado por el sistema de protección, debe emanciparse sí o sí, aún sin apoyo familiar. Algunos encuentran plaza en algún recurso de emancipación. En el caso de jóvenes de origen extranjero, el salto al vacío es todavía más grande: necesitan permisos (trabajo, residencia) con unos requisitos prácticamente imposibles de conseguir.” Ante la irregularidad migratoria, evidentemente, es aún más difícil adquirir esos recursos.

Al respecto, Mbaye (2020:13) explica, citando a Vinaixa (2019), que mientras algunos niños migrantes no acompañados, “pueden valerse por sí mismos o están emancipados, muchos de los integrantes de este colectivo llegan a los 18 años sin haber conseguido encauzar su proceso de inserción socio-laboral

y, por lo tanto, sin poder valerse por sí mismos (...) La protección se convierte, entonces, en desamparo (...) Estos jóvenes no únicamente se encuentran lejos de sus familiares, sino que también han perdido a sus cuidadores y a las autoridades que han venido ejerciendo su tutela, no disponen de recursos económicos y tampoco tienen un trabajo para poder incorporarse de manera autónoma a la vida adulta”.

En las siguientes secciones se analizan, teniendo en cuenta lo observado a lo largo de la investigación sobre infancia no acompañada migrante en Canarias, así como también otros reportes sobre la realidad de esta población al llegar a la mayoría de edad, algunos de los problemas específicos que enfrentan para el ejercicio de derechos esenciales para su desarrollo como jóvenes que son parte de la sociedad española. Luego de ello, se hace una reflexión sobre las implicaciones de esta realidad para las metas de políticas sociales y de desarrollo humano.

3.3. Derecho a la vivienda: embudo habitacional y juventud en situación de calle

En diálogo con un referente de una de las entidades sociales que brindan apoyo a niños migrantes no acompañados que han salido del sistema de protección después de alcanzar la mayoría de edad, expresó, al dar cuenta de la situación de vulnerabilidad en la que encontraban algunos de esos jóvenes, que “se los ha tragado la calle”. Con esas palabras, concluía la descripción de un proceso por el cual, jóvenes con “mucho potencial”, ante los múltiples retos para acceder a derechos básicos, como la vivienda, terminaban en situación de calle y, en algunos casos, con serios problemas de adicción al consumo de estupefacientes.

En materia de vivienda, es importante notar que tanto a partir de iniciativas de la Dirección de Protección de la Infancia y la Familia, como de los Cabildos insulares, de manera directa y/o en colaboración con entidades sociales, se ha desarrollado una red de pisos para extutelados. A su vez, hay otra serie de recursos promovidos autónomamente por diversas organizaciones sociales. Las plazas de estos recursos varían -en general, tienden a estar entre las 5 y 10-, así como la cantidad de tiempo de esa asistencia, que podría ser, aproximadamente, entre 6 y 24 meses, según cada caso. Según informaron algunas autoridades autonómicas y estatales, también se ha llegado a una serie de acuerdos puntuales para derivar a jóvenes extutelados a recursos de atención humanitaria del Plan Canarias.

Sin perjuicio de las iniciativas públicas y la importante contribución de algunas entidades sociales, sin lugar a duda uno de los principales problemas que se encuentran los jóvenes migrantes no acompañados, al llegar a la mayoría de edad, tiene que ver con el de acceso a una vivienda. En efecto, a lo largo de la investigación realizada en Canarias, así como en el caso de Andalucía (UNICEF, 2019:107), las evidencias son contundentes en cuanto a las escasas posibilidades que tienen para ejercer el derecho a una vivienda ade-

cuada. En las tres islas canarias visitadas, todos los actores públicos (autonómicos, insulares y municipales) y sociales con los que hemos dialogado, coincidían sobre el número largamente insuficiente de pisos disponibles para jóvenes que salen del sistema de acogida y protección de infancia. Las entidades públicas y sociales, consecuentemente, tienen extensas listas de espera de jóvenes que precisan acceder a uno de los programas existentes.

La falta de servicios y políticas suficientes para garantizar el acceso a una vivienda para los jóvenes extutelados que lo necesitan -ante la falta de recursos familiares u otros- se profundiza, indudablemente, en situaciones de contingencia humanitaria migratoria que incluya, como en el caso de Canarias, un alto número de niños no acompañados. En ese contexto, caracterizado por la múltiple saturación institucional que describimos en el capítulo anterior, la carga extraordinaria que tienen los servicios de protección de infancia de una sola Comunidad Autónoma se extiende a las políticas de vivienda, más aún en un archipiélago que dificulta la búsqueda de alternativas en otras regiones del país o de Europa -y más todavía, para quienes carecen de permiso de residencia-.

La consecuencia de este “embudo habitacional” deriva indefectiblemente en situaciones de marginalidad social, y concretamente, en un incremento de jóvenes en situación de calle. Diversos interlocutores con quienes dialogamos en la investigación también dieron cuenta del crecimiento de esta problemática en diferentes ciudades de las Islas Canarias, tal como ha ocurrido en Andalucía, Ceuta y Melilla (UNICEF, 2019:120-122). Asimismo, en algunos de los centros visitados, los equipos de trabajo señalaron que algunos niños migrantes que habían salido de allí al llegar a la mayoría de edad (todos, sin residencia), se encontraban actualmente viviendo “como okupas” en inmuebles deshabitados, ante la falta de otra alternativa que garantice su derecho a la vivienda.

La consecuencia de este “embudo habitacional” deriva indefectiblemente en situaciones de marginalidad social, y concretamente, en un incremento de jóvenes en situación de calle.



Diversos especialistas han examinado los efectos de vivir en la calle para la infancia y la juventud (UNICEF, 2020; Fanjul et al, 2020, Jiménez, 2021:12-13;). Como hemos tenido la ocasión de exponer en un trabajo anterior, el hecho de que existan niños y jóvenes viviendo en la calle revela un fracaso en su protección y una violación de sus derechos.

Estos niños y jóvenes se enfrentan a riesgos particulares debido a sus difíciles condiciones de vida y a la falta de una respuesta institucional adecuada a sus necesidades específicas. Se ven obligados a desarrollar estrategias para sobrevivir; sus malas condiciones de vida afectan enormemente a su desarrollo y su salud física y psíquica; no suelen estar inscritos en actividades de educación o formación, y pueden convertirse en víctimas de explotación económica y/o sexual. Algunos de ellos son obligados a cometer delitos como robos y venta o transporte de sustancias, y también pueden verse involucrados en actos violentos u otros comportamientos de riesgo, lo que hace que tengan contacto regular con la policía y el sistema de justicia. Estos niños y jóvenes también tienen que enfrentarse al racismo y a la discriminación de la población local y de los medios de comunicación.

En esta misma línea se manifestaban las defensorías del pueblo (2019:39) cuando alertaron que estas situa-

ciones “generan bolsas de marginalidad y exclusión fácilmente utilizables por mafias dedicadas a la explotación laboral o sexual. Las administraciones públicas desconocen, en muchas ocasiones, la situación de los chicos y chicas que habiendo sido tutelados por ellas alcanzan la mayoría de edad y no pueden ser atendidos en ningún recurso residencial disponible. Las problemáticas que son referidas con mayor frecuencia en los informes de las defensorías son: salida del sistema de protección sin una derivación adecuada a otros recursos. (...) dificultades de acceso a recursos residenciales y de apoyo para enfrentarse a una vida autónoma. (...) uso de recursos para personas sin hogar nada adecuados a sus necesidades (...) problemáticas de salud mental y consumo de tóxicos que quedan sin tratamiento.”

El derecho a una vivienda se encuentra garantizado a toda persona en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Uno de los estándares centrales que deben guiar las políticas dirigidas a garantizarlo es su carácter “accesible”, es decir, sin ninguna clase de discriminación, lo cual exige tener en consideración las diferentes circunstancias en las que está cada grupo social. Para ello, para el diseño de políticas y programas, por parte de cada entidad pública competente, se deben identificar las condiciones de vulnerabilidad, y por ende, los obstáculos específicos para el acceso a la vivienda, de los grupos

de la sociedad con mayores dificultades. Ello requiere también, indudablemente, la coordinación intersectorial, por ejemplo, entre organismos a cargo de políticas de vivienda, por un lado, y entre entidades de protección de infancia, de protección social y juventud, por solo mencionar algunas, por el otro.

todas las defensorías del pueblo³⁶ de España, dos años atrás, demandaron “la elaboración de planes de atención a jóvenes extutelados para evitar que su protección quede interrumpida automáticamente al alcanzar la mayoría de edad, y puedan caer en la marginación y exclusión social³⁶”. Entre las opciones de política pública en el tema, y teniendo en cuenta tanto las prácticas identificadas en la investigación como otras áreas de política pública, cabe señalar, al menos, las siguientes medidas que podrían complementarse entre sí:

- Ampliar y fortalecer los diferentes programas de “pisos para extutelados”, contando, por ejemplo, con los diferentes fondos de la Unión Europea destinados a la integración social de este colectivo de jóvenes (migrantes y no migrantes).
- Incluir expresamente a los jóvenes extutelados en las diferentes políticas de acceso a pisos protegidos o vivienda social, en el marco del Ministerio responsable del tema³⁷, y otros organismos competentes de cada gobierno a nivel autonómico, provincial y/o municipal.

Cabe señalar que, en uno de los ayuntamientos visitados, las autoridades aludían al impacto positivo que podría tener en la economía y el empleo local, por ejemplo, iniciativas que promovieran la construcción de viviendas y, al mismo tiempo, incluyeran el acceso a pisos con función social para jóvenes migrantes al salir de los centros de protección.

Entre las prioridades de actuación de la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021) en esta materia, hay varias relacionadas con el acceso a la vivienda para las personas jóvenes a través de una nueva ley específica que reconozca el derecho a la vivienda y regule el marco general y un nuevo plan estatal que contemple medidas como ayudas directas al alquiler para colectivos de menos recursos, creando parques públicos estables, así como facilitando el acceso a la vivienda o a soluciones habitacionales lo más inmediatas posibles; ayudas para la promoción de vivienda pública atendiendo, particularmente, a las situaciones derivadas de desahucios, personas sin hogar, violencia de género o vulnerabilidad económica acentuada; incremento de la oferta de vivienda en alquiler asequible y social, con el fin de mejorar el acceso de las personas jóvenes a la primera vivienda, y de otras modalidades residenciales adaptadas para responder a las nuevas necesidades sociales. También se abren diversas oportunidades de financiación europea que podrían ayudar a la apertura de nuevos programas dirigidos a jóvenes extutelados en los próximos años, como los fondos Next Generation, de la Unión Europea.

36. *Declaración de los Defensores del Pueblo de España en defensa de niños y niñas extranjeros no acompañados.* Tarifa, Cádiz, 16 de octubre de 2019.

37. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana



3.4. Derecho a la seguridad social: acceso a programas de ingreso mínimo o renta básica

Las defensorías del pueblo (2019:39), al evaluar la situación de niños migrantes no acompañados al llegar a la mayoría de edad, incluyeron entre los problemas identificados las “dificultades de acceso a prestaciones económicas, aun en aquellas comunidades autónomas donde está previsto el acceso de jóvenes extranjeros que estuvieron tutelados (Rentas de Garantía, Renta Valenciana de Inclusión, Renta Mínima de Inserción en Andalucía, etc.)”. Sobre esta cuestión, es importante subrayar que uno de los principales desafíos que enfrentan estos jóvenes en esa compleja etapa, es precisamente la falta de ingresos mínimos para satisfacer necesidades básicas.

Una importante y reciente medida adoptada a nivel estatal ha sido la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), descrita por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones como una “prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas (...) y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas”. El Ministerio, a su vez, precisa que no se trata de una prestación discrecional, sino un “derecho subjetivo a una prestación económica, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, y garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. Persigue garantizar una mejora real de oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. Opera como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una participación en la sociedad³⁸”.

Sin embargo, entre los requisitos establecidos en la normativa que crea el IMV (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo), se incluye, por un lado, que las personas tengan “residencia legal en España” y por el otro, que sean mayores de 23 años de edad (art. 5). En cuanto al primero, cabe señalar que el mínimo número de permisos de residencia expedidos a niños migrantes no acompañados, así como las dificultades señaladas para su renovación una vez que sean adultos, puede implicar la imposibilidad de acceder a esta modalidad de protección del derecho a la seguridad social. Ahora bien, con o sin permiso de residencia, el principal obstáculo para estos jóvenes, al salir del sistema de protección de infancia, es el de la edad mínima

que exige el Real Decreto-Ley, el cual excluye a un colectivo en particular situación de vulnerabilidad.

Al estar en juego una serie de derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado -y los derechos que éste incluye, como el derecho a la alimentación-, es fundamental que sean garantizados sin discriminación alguna, como es el caso de la edad. Ello pondría en cuestión la exclusión de jóvenes entre 18 y 23 años en determinadas circunstancias de vulnerabilidad, como es el caso de los jóvenes extutelados cuyas condiciones de vida pudieran encuadrarse en aquellas contempladas en el Real Decreto-Ley 20/2020.

Al estar en juego una serie de derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, es fundamental que sean garantizados sin discriminación alguna, como es el caso de la edad.

En este sentido, es importante resaltar lo propuesto por el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil sobre la necesidad de contemplar a los niños tutelados, al llegar a la mayoría de edad, dentro de programas de protección social como el Ingreso Mínimo Vital³⁹. De la misma manera lo han hecho organizaciones de la sociedad civil, haciendo referencia en general a todos los niños que salen de los centros de protección, y mencionando de manera particular los casos en que no tienen una red de apoyo familiar que pueda facilitarles la cobertura de una serie de necesidades básicas⁴⁰. Asimismo, es oportuno mencionar que el Estado, en su evaluación del avance dentro de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, y en referencia a programas no contributivos como el IMV, afirmó que “es necesario el incremento del gasto público social, especialmente focalizando las actuaciones en los colectivos de especial vulnerabilidad, como (...) la población migrante y refugiada, entre otros colectivos en situación de exclusión social severa.” (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021:136).

38. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Ingreso Mínimo Vital, en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

39. <https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-gobierno-ampliara-umbral-renta-ingreso-minimo-tendra-cuenta-menores-tutelados-cumplir-18-20210421163752.html>

40. <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2020/06/01/denuncian-ingreso-minimo-vital-deja-fuera-jovenes-salen-centros-menores/00031591020007944795395.htm>



Por lo tanto, una revisión del requisito etario para acceder al IMV podría representar una herramienta que, estando a la mano del Estado, contribuya a reducir significativamente la situación de vulnerabilidad en que pueden estar jóvenes tutelados al convertirse en adultos. En la misma dirección, desde otros niveles de gobierno se podrían adoptar medidas para asegurar, por ley o en la práctica -según el caso-, que los jóvenes ex-tutelados puedan acceder a programas autonómicos de transferencia de ingresos o rentas para personas en condiciones de vulnerabilidad, como la Prestación de Inserción de Canarias y el anunciado futuro Ingreso por la Infancia y la Inclusión (IPII) de Andalucía.

En cuanto a la normativa que regula la Prestación Canaria de Inserción (Ley 1/2007, de 19 de enero), es oportuno destacar que entre las personas beneficiarias, incluye a quienes "tuvieran reconocida la

condición de refugiado o beneficiario de protección subsidiaria (...) o aquellas personas cuya solicitud de protección internacional se hubiese admitido a trámite o, no habiendo sido admitida ésta, tengan las personas solicitantes autorizada su estancia o residencia en España por razones humanitarias, en el marco de la legislación reguladora del derecho de asilo". Sin perjuicio de la posibilidad de incluir expresamente a todo joven ex tutelado en situación de vulnerabilidad, en el caso de jóvenes solicitantes de asilo o refugiados, deben recordarse los obstáculos descritos en el capítulo anterior en cuanto al ejercicio del derecho al asilo por parte de los niños y niñas no acompañados. Entre los múltiples efectos de este problema estaría también, entonces, la dificultad de acceder a una prestación que podría ser clave para mitigar la vulnerabilidad al iniciar su vida autónoma.

Entre los múltiples efectos de este problema estaría también la dificultad de acceder a una prestación que podría ser clave para mitigar la vulnerabilidad al iniciar su vida autónoma.

3.5. Educación, formación profesional y empleo

En Canarias, así como en otras comunidades y ciudades autónomas, se han desarrollado una serie de programas que contribuyen a la inserción social, educativa y laboral de las personas jóvenes que han estado acogidas por los sistemas de protección de infancia. Entre otras iniciativas, cabe mencionar los Programas Emancípate y Suma+⁴¹, orientados a la atención social y promoción del empleo de jóvenes extutelados. De igual manera, diversas entidades sociales también desarrollan numerosos programas para apoyar la inclusión social de estos jóvenes, como la Fundación Don Bosco, Fundación MAIN, o la Asociación Española Escuelas de Segunda Oportunidad, entre otras. Estas entidades socioeducativas trabajan con modelos de integración que incluyen formas de intervención basadas en acompañamiento personalizado, trabajo con perfiles diversos, flexibilidad, creatividad, innovación tecnológica, cursos a medida, itinerarios formativos reglados y no reglados, compromiso de docentes y educadores sociales, voluntariado, soluciones habitacionales, experiencia en sectores innovadores generadores de empleo, y un trabajo activo en la prevención de la discriminación y estigmatización.

Ahora bien, los problemas descritos en el capítulo anterior acerca de la situación de la infancia no acompañada migrante en numerosos centros de protección, y especialmente, en aquellos dispositivos de emergencia, daban cuenta de las dificultades en el proceso de inserción educativa, o en el acceso a la formación profesional, como un punto de partida clave para la fase siguiente, es decir, la vida autónoma como persona mayor de edad. Muchos niños y niñas con los que hemos conversado en los recursos visitados, hacían referencia al estudio como su objetivo prioritario, o bien a la búsqueda de trabajo, destacando en algunos casos la “presión familiar” para que a la mayor brevedad posible puedan enviar algún tipo de remesa. Al multiplicarse la necesidad de ingresos una vez que acceden a la mayoría de edad, a esa emancipación forzosa, las posibilidades de continuar (o empezar) procesos educativos se reduce al mínimo, especialmente si no pueden acceder a los programas de rentas o ingresos mínimos, y si no se encuentran entre los pocos que han ingresado a las plazas de pisos.

Por la continuidad evidente que los desafíos del sistema de protección -y en especial, en contextos de

contingencia- tienen en las escasas oportunidades educativas y laborales de los jóvenes extutelados, es importante visibilizar nuevamente la coordinación que debe haber entre políticas públicas y entidades, a nivel intersectorial e intergubernamental. Es preciso un enfoque de ciclos de vida, intergeneracional, para asegurar la articulación de todos los engranajes. En esta línea, las defensorías del pueblo (2019:40) indicaron que “Es imprescindible garantizar el continuo de la atención desde la etapa en que los y las menores se encuentran tutelados por la administración hasta que alcancen la suficiente autonomía para gestionar sus vidas. El fracaso de los procesos de tránsito a la vida adulta de estos chicos y chicas supondría la pérdida de toda la inversión realizada desde su acogida por todos los poderes públicos y evidenciaría la carencia de nuestros sistemas públicos para adecuarse a esta nueva realidad. Estos menores necesitan del esfuerzo de todos los agentes públicos, si no se trabaja por su integración desde su acogida, diseñando proyectos en los que se trabaje también con la sociedad receptora, en los que se erradiquen discursos en los que se criminalice a estos chicos, nos encontraremos con un importante número de jóvenes condenados a la marginalidad y a la exclusión”.

Debido a los continuos desafíos en los ámbitos educativo y laboral que afrontan los jóvenes extutelados, es importante insistir en la coordinación necesaria entre políticas públicas y entidades, a nivel intersectorial e intergubernamental.

En materia de empleo, es oportuno mencionar que en el Plan de Choque de Empleo Joven (2019-2021), entre sus objetivos prioritarios, se encuentra el de “tender especialmente a los colectivos especialmente vulnerables (personas migrantes)...”. A su vez, también se debe destacar lo dispuesto en el Real Decreto Ley 02-2021, de 26 de enero, por el cual se modifica el artículo 97 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, sobre la inscripción en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil.

41.
https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/dsidi/.content/PDF/fse/programa_sumas.pdf y
https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/dsidi/.content/PDF/fse/programa_emancipate.pdf.



Allí se establece que “También podrán inscribirse los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar, así como los menores no acompañados que aporten una Acreditación de los Servicios de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma que justifique individualmente el acceso, mediante la inscripción, a actividades o programas de educación o formación que redunden en su beneficio”.

La experiencia demuestra que la integración laboral de estos jóvenes requiere de procesos formativos adaptados, pero también de un acompañamiento más integral que cubra otras dimensiones del desarrollo personal, como se está haciendo por parte de entidades sociales especializadas y comprometidas con esta realidad compleja. Por otro lado, exige una implicación compro-

metida por parte del sector empleador. Su integración sociolaboral hace imprescindible las alianzas entre múltiples actores, entre sector público, privado y sociedad civil, con los jóvenes en el centro. Para ello, es necesaria la construcción de puentes con el sector privado que generen nuevas oportunidades para y con los jóvenes, estables y duraderas y reforzar y catalizar todo el potencial que tienen. El rol del sector privado en esas alianzas va más allá de la financiación de programas de acción social. Es necesario que se produzcan cambios en las narrativas y en las políticas y estrategias de las empresas. La empresa se puede involucrar con sus conocimientos, innovación, recursos humanos, establecer políticas internas generadoras de oportunidades inclusivas, desarrollar formaciones en nuevos nichos de mercado para empleos con futuro, empleos dignos, estables y con proyección.

Tabla 5: Derechos en riesgo al llegar a la mayoría de edad

Derechos	Niños/as tutelados en el sistema de protección (protección integral adecuada ⁴²)	Jóvenes extutelados
Educación	Escolarización y cursos de formación profesional	Muy pocas oportunidades educativas
Vivienda	Acogida en centros de protección	Plazas en pisos para un porcentaje mínimo
Alimentación y vestimenta	Alimentos y otras necesidades cubiertas	Sin ingresos para cubrir necesidades
Empleo	Formación profesional y permiso de trabajo (+16)	Mínimas oportunidades de empleo
Identidad	Obligación de dar permiso de residencia	Serios obstáculos para regularidad migratoria
Protección frente a la violencia y explotación	Mecanismos de protección y supervisión	Riesgos de explotación laboral y/o sexual, violencia social y policial, situación de calle
No discriminación	Sistema de protección de la infancia, sin discriminación	Racismo y xenofobia
Responsabilidad pública	Rol del Estado (CCAA, entidad competente). Guarda y tutela	Ausencia del Estado como garante de derechos

Fuente: Elaboración propia

Junto con todas las autoridades pertinentes en los planos sociales, laborales, económicos y productivos, el sector privado debe cobrar un papel relevante y de creación compartida, en el marco de la Agenda 2030, aportando sus capacidades para favorecer la equidad en el acceso a las oportunidades. 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 que han estado tutelados por una entidad de protección al haber llegado al país como niños no acompañados. De todas maneras, la realidad indica que el acceso a servicios sociales básicos, a dere-

chos fundamentales como la educación, el trabajo, la protección social, o la vivienda, entre otros (**ver tabla 5**), representa una carrera plagada de obstáculos para la juventud migrante y refugiada no acompañada, luego de haber estado bajo la guarda o tutela de la entidad pública competente en la protección de la infancia. Algunos actores de este ámbito, tanto en el marco de esta investigación como en otras previas, han usado la analogía del sistema de protección como una suerte de “padres” o “madres” de los niños no acompañados. Siguiendo esa referencia, es ineludible reafirmar la urgencia de implementar una serie de políticas -desde un abordaje intersectorial e intergubernamental- dirigidas a garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado a los jóvenes que se emancipan automáticamente al cumplir los 18 años de edad.

42. Es decir, esta tabla no aplica, por un lado, a la realidad del elevado porcentaje de niños y niñas migrantes no acompañados que están acogidos en los centros de emergencia descritos en el capítulo anterior. También cabe recordar que incluso algunos de estos derechos no son garantizados de manera efectiva para algunos niños que están en recursos de acogida integral, debido a los desafíos identificados en cuanto a la variedad de condiciones de centro a centro.

3.6. Integración social, convivencia y prevención del racismo y la xenofobia

La plena integración de los jóvenes extutelados contribuye no solamente a la realización de sus derechos, sino también a alcanzar metas importantes en toda sociedad caracterizada por la diversidad cultural y de procedencias de su población. Al respecto, la Comisión Europea, en su Comunicación sobre niños migrantes, señaló la relación entre su acogida e integración social como un objetivo importante para la promoción de la convivencia y cohesión social. En particular, destacó que la “integración temprana de los menores es crucial para apoyar su desarrollo hasta alcanzar la edad adulta. Se trata de una inversión social y de un factor esencial que contribuye a la cohesión social general en Europa. (...) Esto comprende esfuerzos continuos para promover un enfoque positivo frente a la diversidad, así como el combate contra el racismo, la xenofobia y, en particular, la incitación al odio contra los menores migrantes” (Comisión Europea, 2017).

también una vez que llegan a la mayoría de edad, donde a los embudos de la etapa anterior se les agrega uno con una salida aún más estrecha, por el que logra pasar una proporción más limitada.

De esta manera, pudimos verificar, por una parte, experiencias de procesos de integración de jóvenes que dan continuidad a las buenas prácticas del sistema de protección, aunque la limitación de los programas para jóvenes extutelados conlleva a reducir el número de quienes gozan de esa prolongación de un circuito virtuoso. En este sentido, la información recolectada sobre la realidad en diversos municipios de las Islas Canarias, da cuenta de experiencias de integración, de convivencia entre jóvenes locales e inmigrantes en ámbitos educativos, de ocio, deportivos y comunitarios.

Las políticas de ciertos actores, como los ayuntamientos, pueden ser claves en profundizar ese proceso de integración. A modo de ejemplo, algunos de los ayuntamientos de Canarias, en este sentido, han estado desarrollando iniciativas dirigidas a la prevención de la xenofobia y la promoción de la integración. Algunos, como el Proyecto Telémaco⁴³, están enfocados en la sensibilización sobre las migraciones en el ámbito de la educación; otros, en la problemática de los bulos de carácter racista y xenófobos y el rol de la comunicación⁴⁴, y otros, a la promoción de la acogida e integración por medio de una red de voluntarios ciudadanos y de actividades culturales, con la participación de niños no acompañados acogidos por el sistema de protección en recursos cedidos por el municipio, dirigido a la comunidad en general⁴⁵.

Sin embargo, los actores clave que trabajan con este colectivo coinciden en la amplia proporción de quienes, al contrario, ven profundizar su situación de vulnerabilidad, al perder incluso la limitada protección que tenían dentro del sistema de protección de la infancia. Sobre esa realidad, de jóvenes con pocas oportunidades laborales y habitacionales, muchos de ellos sin permiso para trabajar, y sin posibilidad de acceder a programas de protección social, se va alimentando no solamente realidades de marginalidad y exclusión, sino también discursos o miradas estigmatizantes. Esos discursos, a su vez, contribuyen a

43. Iniciativa desarrollada por la Asociación Rayuela, en coordinación con el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (Tenerife). Ver <https://asociacionrayuela.com/2021/03/26/proyecto-telemaco/>.

44. El Ayuntamiento de La Laguna inició en junio 2021 un proyecto dirigido a constituir una Red Municipal Anti-Rumores. Ver https://www.eldiario.es/canariasahora/tenerifeahora/desmentir-falsos-rumores-migracion-acabar-xenofobia-discriminacion-objetivos-nueva-iniciativa-laguna_1_8117993.html.

45. El Ayuntamiento de Moya (Gran Canaria) impulsó diversas iniciativas de acogida e integración. Ver https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/municipio-rural-gran-canaria-gobernado-pp-convierte-ejemplo-integracion-acogida-migrantes_1_7392926.html.

Como ya se destacó, la insuficiencia de los programas sociales de vivienda, educación, o empleo, o la exclusión de ciertos programas de protección social, derivan en un proceso de exclusión social, que en algunos casos agrava la situación de vulnerabilidad que los niños migrantes tenían en sus países de origen y, como explicamos, pueden haberse acrecentado debido a condiciones inadecuadas de acogida. La Federación de Entidades con Proyectos y Pisos (FEPA, 2020) advirtió que “Probablemente, esta situación generará problemas de marginación, rechazo, xenofobia...”; y por ende, que su “solución... será siempre más costosa que invertir en transformarlos en ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho”.

La información recolectada a lo largo de la investigación, en este aspecto, también nos muestra una imagen dual. Se explicaba en el capítulo anterior que, por un lado, se puede evidenciar cómo el alcance de las políticas de protección de la infancia va trazando procesos positivos de integración de algunos niños y niñas no acompañados. Por el otro, los límites del modelo existente derivan en que un considerable porcentaje de niños estén acogidos en condiciones inadecuadas que no permiten comenzar esa trayectoria virtuosa. Esta dualidad se observa

incrementar ese proceso de exclusión, o incluso puede conducir a un prisma de criminalización hacia el colectivo. Y es en esos contextos donde pueden surgir o incrementarse conflictos sociales, o modalidades de violencia o de inseguridad ciudadana, teniendo a esos jóvenes como víctimas y victimarios de problemas sociales prevenibles. En ese contexto, como se refleja en medios de comunicación locales, en algunos municipios, el vacío o insuficiencia de iniciativas de inclusión e integración pasa a estar ocupado por modalidades de intervención de la agenda en materia de seguridad ciudadana, en respuesta a esos conflictos.

El grado de exclusión en el que pueden estar (como niños no acompañados en algunos centros de emergencia, o como jóvenes extutelados en situación de calle) explica la paradoja señalada por un funcionario entrevistado, explicando que, si cometieran algún delito, tal vez pasarían a tener más derechos que antes. Esto recuerda las palabras de Hannah Arendt para hacer referencia a personas que no tienen garantizado el “derecho a tener derechos”:

“El mejor criterio por el que decidir si alguien se ha visto expulsado del ámbito de la ley es preguntarle si se beneficiará cometiendo un delito. Si un pequeño hurto es probable que mejore, al menos temporalmente, su posición legal, se puede estar seguro de que ese individuo ha sido privado de sus derechos humanos. Porque entonces un delito se convierte en la mejor oportunidad de recuperar algún tipo de igualdad humana, aunque sea como reconocida excepción a la norma” (Arendt, 1951:239).

En cualquier caso, aunque los retos sean múltiples, más son las iniciativas de diferente naturaleza que existen, y que pueden reforzarse y ampliarse, para abordarlos y prevenirlos. A muchas de ellas ya hemos hecho referencia en este capítulo y el ante-

“ No tengo ningún problema en el centro, pero en la calle tengo que afrontar racismo, la gente me mira muy raro ” .

Niño marroquí, 15 años

rior, y las recomendaciones de este informe incluyen otra serie de medidas en esta dirección. El fortalecimiento del rol de los gobiernos locales es una herramienta ineludible, en tanto es allí donde la convivencia y cohesión social se puede construir día tras día, donde los niños y las niñas, y luego jóvenes, no acompañados, con la combinación de actores y políticas adecuadas, pasan a constituirse en vecinos, en integrantes de la comunidad, y en definitiva, en ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, la labor de la sociedad civil en colaboración con las entidades locales es clave para generar los espacios de convivencia intercultural que promuevan el encuentro entre personas de distintas culturas que conforman cada comunidad. Este enfoque desplegado por algunos programas innovadores promovidos por alianzas público-privadas se ha evidenciado con un gran potencial de transformación social.

A fin de fortalecer y multiplicar esta clase de iniciativas, debe notarse la importancia de la cooperación de la Unión Europea, a través de fondos destinados precisamente a esta clase objetivos. La Comisión, en sus palabras, “promueve la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito, facilitando los intercambios de buenas prácticas y proporcionando apoyo financiero para los proyectos piloto de integración para todos los menores migrantes, incluidos los no acompañados. La integración de los menores no acompañados constituye una prioridad en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)...” (Comisión Europea, 2017).

La labor de la sociedad civil en colaboración con las entidades locales es clave para generar los espacios de convivencia intercultural que promuevan el encuentro entre personas de distintas culturas que conforman cada comunidad. Este enfoque se ha evidenciado con un gran potencial de transformación social.

3.7. La integración de la infancia y la juventud migrante no acompañada como inversión social y política de desarrollo humano sostenible

Uno de los especialistas y referentes del trabajo con niños no acompañados y jóvenes que habían estado tutelados por el sistema de protección de la infancia, con quien dialogamos en Canarias, al describir ese “salto al vacío” de la transición a la mayoría de edad, lo resumió como “mucho dinero tirado a la basura”. En efecto, la política de protección de la infancia, además de representar una herramienta de política pública dirigida a cumplir con la obligación legal de garantizar los derechos de los niños y niñas, constituye una herramienta de inversión social en su sentido más puro. Así, esa inversión pública, al no tener correlato mediante programas equiparables, no solo impide recoger la cosecha de toda esa inversión, sino que germina problemas en el corto o mediano plazo, para los jóvenes que quedan excluidos de derechos básicos, pero también a nivel social, porque esa exclusión genera efectos opuestos a las metas de políticas sociales en ámbitos diversos como la educación, el empleo, la vivienda, la seguridad social, la convivencia, la seguridad ciudadana, entre otros. En definitiva, con las políticas de desarrollo humano sostenible.

En efecto, al no haber aprovechado adecuadamente la inversión de muchos actores (humana y presupuestaria), se corta el circuito virtuoso que va trazando el sistema de protección de la infancia, dirigido, en primer lugar, a brindar acogida, identificar vulnerabilidades, evaluar de forma individualizada el interés superior del niño, y luego, avanzar adecuada y progresivamente hacia su integración, para garantizar una vida autónoma, con derechos. Sin embargo, un modelo inadecuado para que esa primera etapa funcione en contexto de contingencia (como se analizó en el capítulo anterior), así como la ausencia de una pasarela social, es decir, la discontinuidad en la siguiente fase, conduce a una dirección contraria. Esa inversión pública en niños, niñas y adolescentes, consecuentemente, da paso a partidas de gasto público dirigido a atender un circuito perjudicial derivado de la imposibilidad de acceder a herramientas que pudieran continuar ese proceso positivo de integración mediante proyectos de autonomía modelados desde un enfoque de derechos y un abordaje integral.

En Canarias, al escuchar a los niños y niñas migrantes acogidos en los recursos de atención integral, se

podía observar la confluencia de esas dos realidades que dan cuenta de la falta de coordinación y complementariedad de políticas públicas que deberían seguir el desarrollo humano de las personas a través de cada ciclo de vida. Por un lado, observamos cómo, en ese tipo de centros, los niños están en un trayecto de progresiva integración, es decir, de ejercicio de derechos como la educación, la protección, o incluso la recreación y la participación (centros con, por ejemplo, asambleas semanales para que puedan expresarse, hacer propuestas, evaluaciones, etc.). Y expresaban, con satisfacción, su plena consciencia de esas oportunidades. Por el otro, al preguntarles por su futuro, transmitían, junto a sus sueños y deseos, su profundo temor o preocupación sobre lo que podría ocurrirles al llegar a la mayoría de edad, si tendrán un lugar dónde vivir, si conseguirán un trabajo, si podrán seguir estudiando o incluso ir a la Universidad.

Las políticas públicas que den continuidad a esa inversión pública, asegurando un abordaje coherente, complementario, integral y articulado entre esos ciclos de vida, no solamente pueden 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. Al contrario, contribuye directamente, en el corto y largo plazo, al cumplimiento de objetivos básicos para asegurar condiciones de vida a todas las personas que integran una sociedad, o incluso para atender necesidades y desafíos que puedan tener. Un reciente informe del Estado da cuenta de ello: “En los próximos años asistiremos a una aceleración de la divergencia entre hemisferios que ha marcado el último medio siglo: envejecimiento en el Norte y consiguiente reto para la viabilidad de los sistemas de bienestar, y explosión demográfica en un Sur con limitados medios para satisfacer las demandas de una población joven y con crecientes expectativas. La gestión de los flujos migratorios, desde la salvaguarda de los Derechos Humanos y los principios de la Agenda 2030, se perfila como la única respuesta posible a este dilema, y también puede ofrecer soluciones a otros como los desequilibrios territoriales y

la brecha entre regiones y entre el medio urbano y el rural y al incremento de la pobreza previsto para los próximos años.” (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021:278)

En la misma dirección, el Defensor del Pueblo, al examinar de manera exhaustiva los aportes claves de la inmigración a la economía, el empleo, la seguridad social, entre otros, en España, señala que “las previsiones de fuerza laboral no son del todo catastróficas, pero.... esto será gracias a la trascendental aportación de la población inmigrante” (2020:22). Al analizar la Encuesta de Población Activa, destacó que “solo en el tramo de edad potencialmente activo entre 16 y 55 años la población española se habría reducido en 2,3 millones de potenciales trabajadores desde el año 2000, mientras que la población extranjera y con doble nacionalidad se ha incrementado en 3,7 millones, posibilitando así el incremento de la oferta laboral potencial en 1,4 millones (...) El 60% de los 4,4 millones de nuevos activos incorporados al mercado laboral desde el inicio de los 2000 proviene de la incorporación de población extranjera en edad laboral, con tasas de actividad mucho más elevadas que las españolas”. Además, los “ocupados extranjeros suponen alrededor del 16% del empleo en términos EPA, y del 21% de las afiliaciones a la Seguridad Social. Se trata, por lo tanto, de un volumen imprescindible en el funcionamiento de la maquinaria económica española” (Defensor del Pueblo, 2020:28-29, 33).

Es oportuno compartir expresamente algunas de las conclusiones a las que llega el Defensor del Pueblo (2020:101-103), debido a la importancia que debería tener a la hora de evaluar todo el proceso de acogida, protección e integración de la infancia no acompañada, incluyendo las políticas dirigidas a garantizar su continuidad en sus primeros años como jóvenes adultos:

- “Los retos asociados al envejecimiento constituyen una prioridad absoluta para la Unión europea y deben serlo también para España”.
- “Las importantísimas consecuencias económicas de una estructura demográfica envejecida son bien conocidas, y la migración de reemplazo es esencial como mecanismo de compensación demográfico”.
- “La migración alivia el impacto del envejecimiento poblacional de la economía”.

- “El crecimiento de la población activa requiere actualmente la aportación de fuerza laboral extranjera y su ocupación es esencial para sostener el nivel de empleo”.
- “La inmigración laboral contribuye a mitigar los efectos agregados en fase de desaceleración o crisis”.
- “Las economías más avanzadas requerirán la contribución de inmigración laboral joven y cualificada”.
- “La inmigración ha colaborado a sostener el progresivo incremento de la tasa de actividad femenina de las españolas de forma muy notable, contribuyendo a resolver la llamada crisis de los cuidados”.

La inversión en derechos no es un gasto. Al contrario, contribuye directamente al cumplimiento de objetivos básicos para asegurar condiciones de vida a todas las personas que integran una sociedad.

Los análisis del Defensor, así como la evaluación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, están directamente vinculados con lo conversado en diversas reuniones desarrolladas durante la investigación en Canarias, con actores clave a nivel autonómico, provincial y municipal, de entidades públicas y sociales, sobre lo importante que podría ser para muchas comunidades del archipiélago, que los jóvenes migrantes extutelados pudieran integrarse al mercado de trabajo. Es decir, sobre la migración como oportunidad no solamente para las personas migrantes sino también para la sociedad que las acoge. Mientras algunos hacían referencia a la necesidad y urgencia de revitalizar el área rural canaria -recordando que emigrantes canarios hicieron lo mismo en los países a los que migraron en décadas pasadas-, otros aludían a otra serie de ámbitos del empleo y la economía en los que hacía falta incorporar jóvenes, y por ende, la importancia de contribuir a su debida formación con la mayor antelación posible.

Fortalecer la integración social de la infancia migrante no acompañada, asegurando la continuidad de ese proceso virtuoso al llegar a la mayoría de

edad, no es otra cosa que promover políticas de desarrollo humano, un elemento imprescindible, medular, para garantizar a toda sociedad una vida digna y con las debidas libertades y oportunidades para la cohesión social y la convivencia pacífica entre todas las personas que la integran. Por lo tanto, es importante resaltar algunos datos del ya citado *Informe de progreso* en España en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021), en tanto abonan algunos de los principales hallazgos del presente diagnóstico:

“A estas medidas se suman otras igualmente dirigidas a colectivos de especial vulnerabilidad como el inicio de la reforma de la normativa con el fin de articular vías que favorezcan la inclusión de niños, niñas y adolescentes que migran solos y de estos cuando alcanzan la mayoría de edad con el fin de evitar su irregularidad sobrevenida y reducir su vulnerabilidad, la atención y protección de los niños, niñas y adolescentes que migran solos” (2021:34).

“La situación de las personas de nacionalidad extranjera y, especialmente, los de origen extraeuropeo es particularmente grave, con una tasa de AROPE que llega al 51,7% -54,2% entre los ciudadanos no europeos-, más del doble que la de la población general y casi un 150% más alta de la de las personas de nacionalidad española, de forma que, más de una de cada dos personas migrantes se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social. Además, el 13,4% -15,3% en el caso de los ciudadanos no europeos- sufre privación material severa, cuatro veces más que la población con nacionalidad española” (2021:131).

Consecuentemente, el Ministerio incluye entre las “prioridades de actuación”, el deber de “profundizar los estándares internacionales de derechos de la infancia migrante en los marcos normativos estatales y autonómicos en materia de protección a la infancia.” (2021:260). De la misma manera, en el Plan de Garantía Juvenil 2021-2027⁴⁶, la Medida 10 tiene como objetivo orientar “las acciones integrales de empleo dirigidas al colectivo joven migrante”, y por ende “se fomentará la mejor orientación e inserción laboral de las personas jóvenes migrantes”. Entre los instrumentos para alcanzar ese fin, está el “apoyo a la figura de la persona mediadora u orientadora so-

ciolaboral: se incidirá especialmente en la necesaria formación y cualificación específica de las personas orientadoras en este ámbito.”

Como cierre de este capítulo, cabe recordar el pronunciamiento colectivo de las defensorías del pueblo estatal y autonómicas sobre los niños migrantes no acompañados (2019:38): “La atención a jóvenes, que estando tutelados por la administración alcanzan la mayoría de edad es uno de los más importantes déficits del actual sistema de protección que afecta de una forma muy especial a los menores extranjeros no acompañados, debido a la falta de referentes familiares en nuestro país, a las dificultades ya citadas para obtener o prorrogar su documentación, si la hubieran obtenido, así como por las limitaciones para poder obtener medios básicos de subsistencia a través de un trabajo como consecuencia de las dificultades para acceder a la preceptiva autorización de trabajo.”

Este capítulo ha descrito con cierto detalle ese déficit, su impacto en los derechos de los jóvenes migrantes al salir del sistema de acogida -profundizando en muchos casos algunos problemas previos-, así como el efecto contraproducente que tiene en la inversión social y pública que caracteriza a las políticas de protección de la infancia, y consecuentemente, en las políticas de desarrollo humano. Ahora bien, ambos capítulos también dieron cuenta del proceso virtuoso de integración que pueden tener ambas etapas a través de un modelo de atención integral -incluyendo una respuesta coordinada y corresponsable a un contexto de crisis-, y de cómo ello puede no solamente acompañar la transición a una vida autónoma, sino contribuir significativamente a los objetivos de políticas públicas en beneficio de toda la sociedad.

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 la 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.

46. Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. Resolución publicada en el BOE del 25-06-2021.

3.8. Situación de jóvenes extutelados en Andalucía

En nuestro informe de 2019 decíamos que para la población joven inmigrante extutelada en Andalucía existía una carencia evidente de iniciativas y ausencia de mecanismos de seguimiento tras alcanzar la mayoría de edad. El porcentaje de niños y niñas que efectivamente se beneficiaban de proyectos en este sentido era sumamente bajo. Desde entonces, algunas iniciativas han seguido una evolución positiva.

Actualmente, la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de algunos servicios para el colectivo de jóvenes procedentes del Sistema de Protección, como el Programa de Adquisición de Competencias Socio-laborales (PACS) de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. El PACS se compone de dos programas especializados, que engloban tres tipos de recursos destinados a la adquisición de competencias sociales y laborales por el colectivo de menores de edad y jóvenes procedentes del Sistema de Protección de Menores de Andalucía, desde los 16 y hasta 25 años:

- COIL (Centros de Orientación e Integración Laboral). Destinados a los niños y niñas que se encuentran en centros de protección con edades comprendidas entre los 16 y hasta los 18 años. Los objetivos se orientan a dotar a este colectivo de las herramientas, habilidades y actitudes necesarias para encarar la búsqueda de empleo, en su futura vida independiente.

- P+18 (Programa de Mayoría de Edad), se desarrolla por medio de dos tipos de recursos:

- Alta Intensidad (AI). Son pisos de autonomía para jóvenes provenientes del sistema de protección que carezcan de apoyo familiar, vivienda y recursos personales, sociales y económicos indispensables para llevar una vida independiente. Como regla general, el tiempo máximo en el programa será de un año, y solo en circunstancias excepcionales y por causas específicas se podrá permanecer un periodo superior. El número de plazas de AI con los que se cuenta actualmente en este año 2021 son 838, de las cuales 122 son específicas para jóvenes mujeres extuteladas. En 2020 eran 668 y en 2019, 438.

- Media Intensidad (MI). Servicio que consta de una serie de recursos cuyo objetivo es orientar, asesorar

y apoyar una adecuada inserción sociolaboral, a niños entre 16 y 18 años que se encuentren en el sistema de protección, y jóvenes entre 18 y 25 procedentes del mismo. Las actividades consisten en capacitar, orientar, asesorar y acompañar la inserción laboral dentro del proceso de emancipación. Actualmente existen unos 50 servicios de media intensidad distribuidos en toda la Comunidad Autónoma (38 en 2018).

Finalmente, cabe destacar que en 2020 se han creado una serie de recursos denominados JEM (Recursos para Jóvenes Extutelados Migrantes), con una dotación de 150 plazas, que ascendieron a 300 desde mayo 2021, distribuidas en viviendas de seis plazas como máximo en diferentes lugares de Andalucía.

La conclusión de esta sección es en la misma dirección que en el capítulo sobre infancia no acompañada. Por un lado, es importante resaltar los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de las políticas de una Comunidad Autónoma de la frontera sur española, como la andaluza, con el fin de continuar el proceso de protección iniciado antes de que los jóvenes lleguen a la mayoría de edad. Por el otro, debe aclararse que, una vez más, esas iniciativas positivas no pueden reemplazar los cambios que deben realizarse en contexto de contingencia, a fin de distribuir equitativamente las responsabilidades entre todas las administraciones públicas, y lograr la necesaria coordinación intersectorial. Este enfoque es el único capaz de prevenir procesos de exclusión de jóvenes extutelados, que comprometen las metas de políticas sociales y desarrollo humano.

Introducir fórmulas de corresponsabilidad con relación a la atención a extutelados es una de las cuestiones más urgentes que están sobre la mesa ahora mismo en Canarias, dado el elevado número de niños que van a llegar a la mayoría de edad en los próximos meses, y debido también a la imposibilidad de circular hacia otra región de España y Europa como alternativa a situaciones de exclusión, irregularidad migratoria u otros obstáculos que pueden enfrentar estos jóvenes. Los casos de Ceuta y Melilla son aún más graves, porque a estas circunstancias, se une un problema aún mayor de acceso a viviendas dado el carácter extremadamente reducido del mercado inmobiliario y la escasez de espacios municipales disponibles.

4. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES QUE LLEGAN CON SUS FAMILIAS

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.





4.1. De la acogida improvisada a la progresiva atención y derivación en el marco del Plan Canarias

La recepción y acogida de las familias, así como de las personas adultas solas, se ha dado en el marco de las políticas y programas coordinados desde el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Esta respuesta, como lo evidencian los reportes al respecto, puede describirse como un proceso que fue avanzando, aunque lentamente, debido a la falta de preparación adecuada. En palabras del Defensor del Pueblo (2021:28): “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. Son dos las principales carencias identificadas: la falta de instalaciones adecuadas y la inexistencia de protocolos de identificación ágiles y eficaces para la derivación de personas vulnerables.”

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 con quienes nos reunimos durante la investigación, hubo un importante grado de improvisación. Las opiniones son coincidentes, por un lado, en que la ausencia de planes de con-

tingencia 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.

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 noviembre 2020, el Defensor del Pueblo, tras visitar las instalaciones en el puerto, exigió su cierre inmediato⁴⁷. Ese campamento improvisado de recepción, que había sido abierto en el mes de agosto de ese año, fue la fuente de múltiples problemas y deficiencias que afectaron a las personas que fueron acogidas en ese lugar inadecuado -más aún, en contexto de una pandemia-, incluyendo personas adultas como a niños y niñas que habían llegado junto a sus familiares, o menores de edad no acompañados que no habían sido identificados apropiadamente como tales⁴⁸.

47. <https://elpais.com/espana/2020-11-27/el-defensor-del-pueblo-pide-el-cierre-inmediato-del-campamento-de-arguineguin.html>.

48. <https://elpais.com/espana/2020-11-29/cuatro-meses-de-caos-en-la-gestion-migratoria-en-canarias.html>.



Con el transcurso de los meses, 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. Además del desmantelamiento de las improvisadas instalaciones en el muelle de Arguineguín, a fines de noviembre, en los meses siguientes fueron cerrados algunos centros que habían sido reiteradamente cuestionados, como la Nave del Queso (Fuerteventura).

La implementación progresiva del llamado Plan Canarias, a partir de 2020, contribuyó paulatinamente a eliminar o reducir muchos de los problemas, especialmente por dos motivos: en primer lugar, a partir de la ampliación del número de recursos de acogida, tanto para hombres adultos como, en particular, para familias. En este aspecto, el Defensor del Pueblo (2021:39) reconoció “el esfuerzo realizado por las administraciones para poner en marcha en un tiempo récord un número de plazas de acogida de emergencia, imprescindibles para dar solución a la situación de miles de personas que, de otro modo, hubiesen que-

dado totalmente desasistidas. Sin embargo, al igual que se ha insistido con la situación creada en otros momentos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se ha de mostrar la preocupación de esta institución ante la lentitud de los traslados desde Canarias a la península que se ha detectado durante todo el año 2020”. Por ello, el segundo motivo, y más importante aún para descomprimir aquella situación y dar soluciones más de fondo, fue el avance más acelerado, durante el transcurso del primer semestre de 2021, del proceso de traslado de las personas -incluyendo familias- hacia los recursos de atención humanitaria y acogida integral ubicados en diferentes regiones de la península.

En las próximas secciones de este capítulo, nos concentraremos en una serie de reflexiones relativas, exclusivamente, a la situación de las niñas y niños acogidos en los recursos destinados a las unidades familiares. De todas maneras, en tanto el primer apartado contiene una evaluación más general -desde la primera atención en costa-, también incluye unos breves comentarios sobre la situación de niños no acompañados en espacios de recepción y acogida de personas adultas.

Las opiniones coinciden en que la ausencia de planes de contingencia y de preparación para esta nueva crisis, evidencian las pocas lecciones aprendidas de la experiencia atravesada en el archipiélago entre 2006 y 2008.

4.2. El Plan Canarias y los derechos de los niños y las niñas

Al examinar la situación de las niñas y niños que migran con sus familiares en el contexto de una crisis migratoria humanitaria como la de Canarias, un punto de partida que consideramos ineludible -por su importancia, pero también porque representa un desafío central- es, precisamente, la necesidad de asegurar un enfoque de derechos de infancia. En estos casos, en numerosos países, entre los que se encuentra España, persiste una idea por la cual la protección de los niños y niñas por parte de instituciones públicas debe focalizarse exclusivamente en aquellos que no están acompañados por sus familiares, a menos que haya indicios de riesgo de violencia o negligencia dentro de la propia familia.

Es incuestionable que la infancia migrante no acompañada exige, sin excepción alguna, una recepción y atención basada íntegramente en la perspectiva de derechos y la obligación de protección integral. La infancia no acompañada que se detecta en una frontera o ruta migratoria constituye en sí misma una señal de alerta que requiere una respuesta inmediata y adecuada, dirigida a proteger sus derechos. Ahora bien, es preciso agregar que, en circunstancias como esta clase de crisis de desplazamiento, aquellos niños y niñas que están con sus padres, uno de ellos, u otros familiares, también se encuentran en situación de vulnerabilidad, y por ende, tienen derecho a que la atención que reciban tenga enfoque específico de infancia, y no solo se les aplique protocolos y modelos de intervención que están fundamentalmente pensados para las personas adultas.

En línea con ello, es preciso subrayar que el artículo 10.3 de Ley 1/1996 sobre Protección Jurídica del Menor, al referirse a los derechos de los niños extranjeros, alude a las obligaciones de las administraciones públicas respecto de quienes están en situación de riesgo o de vulnerabilidad, no limitándose exclusivamente a los niños o niñas no acompañados, o a quienes se encuentran bajo la tutela de la entidad pública competente. Por ello, es importante subrayar que los niños y niñas que migran, incluso con familiares, han salido de realidades extremadamente complejas. En algunos casos, escapan de conflictos en sus países, o de prácticas como la mutilación genital femenina o el matrimonio forzado, o de condiciones de exclusión y/o discriminación por diferentes motivos. A su vez, en su tránsito por rutas migratorias -que puede haber durado sema-

nas, meses o años- tienden a enfrentar múltiples formas de riesgos, abusos o violencia. Ello, sin contar los peligros y situaciones traumáticas que pueden haber experimentado en la travesía marítima. Difícilmente puede objetarse que, más allá de estar junto a un familiar, estas circunstancias se encuadrarán en la definición de “situaciones de riesgo”, tal como se definen en el artículo 17.1 de la Ley 1/1996.

Por lo tanto, es indudable que tienen múltiples necesidades de protección de sus derechos, sin perjuicio que algunas herramientas puedan diferir de las previstas por un modelo de atención principalmente pensado para otras formas de desamparo. En línea con los estándares fijados por el Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos de la infancia en contexto de migración (2017:40,42), las condiciones en las que se encuentran estos niños y niñas acompañados por uno o más familiares, deberían ser calificadas por lo que jurídicamente se define como “situación de particular vulnerabilidad”.

Niños y niñas que están con sus familiares también se encuentran en situación de vulnerabilidad y tienen derecho a una atención especializada, y que no solo se les apliquen modelos de intervención pensados para personas adultas.

De ello se deriva la necesidad, o mejor dicho, 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. Es desde este prisma y con estas premisas que hemos hecho la evaluación de las medidas implementadas para la recepción y acogida de los niños y niñas que han migrado a Canarias junto a integrantes de sus familias.

4.2.1. Identificación y atención de niños y niñas en la llegada a la costa

Reiterando algunas reflexiones hechas en la sección sobre infancia no acompañada, pero de manera ampliada a los procedimientos que se hacen para grupos familiares, en contexto de contingencias migratorias como la que se ha estado desarrollando en Canarias, es importante notar la falta de actores especializados en infancia a pie de costa. Es decir, y en línea con lo subrayado en el punto anterior, la presencia de técnicos de entidades públicas o privadas cuyo mandato central sea el de la identificación, recepción y atención inmediata adecuada a todo niño y niña en esas circunstancias, esté o no acompañado por sus familiares o bajo el cuidado de otras personas adultas. Ello, independientemente de la formación y sensibilización que, en materia de derechos de infancia, debe tener toda entidad que interviene en esta clase de procedimientos.

Esta ausencia puede tener varias implicaciones, algunas identificadas en el contexto de la crisis en Canarias, como en otras similares. Una de ellas es el margen de error en la primera identificación de una persona menor de edad, como mayor, o viceversa. Esto, en algunos casos, podría deberse a la decisión de una persona de autoidentificarse con otra edad. Ahora bien, en muchos casos -incluido en esos-, ello está vinculado a una serie de factores asociados directa o indirectamente a la falta de mecanismos dirigidos específicamente a la detección y recepción de niños, llevados adelante por entidades y personas especialmente preparadas para ello.

La falta de información adecuada a los niños y niñas, en su idioma, en un lenguaje adaptado a su edad, incluyendo la asistencia jurídica especializada, en condiciones apropiadas para la recepción, atención y escucha, están entre algunos de los aspectos que pueden incidir en los resultados de esa primera etapa. En circunstancias relativamente normales -en una frontera terrestre o aérea, por ejemplo, y sin que exista una crisis de desplazamiento humanitario-, esos factores son importantes para la detección oportuna de niños y niñas. En el marco de una contingencia, con los desafíos que ello implica para cada actor, y los niveles de vulnerabilidad física, psíquica y emocional que pueden tener las personas que llegan después de ser rescatadas en el mar, es comprensible la importancia de planificar y asegurar, en la práctica,

esos recursos especializados -humanos, técnicos, de acogida, entre otros.

Al respecto, es oportuno destacar el proyecto Praesidium⁴⁹, el cual, desde su lanzamiento en 2006 en Lampedusa, se ha venido implementando en el marco de los procedimientos de recepción en las costas de Italia. Cuenta con un marco de intervención de múltiples actores, entre los que cabe mencionar al gobierno italiano (Ministerio del Interior), agencias de Naciones Unidas, como ACNUR y OIM, y entidades sociales como la Cruz Roja, incluyendo una especializada en infancia, como Save the Children.

Complementariamente, otro aspecto sobre la recepción de niños con sus familias cuando llegan al puerto, es el de la necesidad de garantizar condiciones adecuadas a la infancia, lo cual implica espacios específicamente destinados a ello. En este punto, cabe subrayar que el Defensor del Pueblo: “ha denunciado que a estas mujeres, niños y niñas se les aplica el mismo procedimiento policial que a cualquier otra llegada. En este sentido, ha asegurado que “no es humanitario mantener detenidas hasta 72 horas a madres con niños que acaban de ser rescatados en el mar en condiciones terribles...”⁵⁰.

4.2.2. La necesidad de directrices homogéneas para la acogida de niños con sus familiares

Como ya se destacó, la respuesta a la contingencia humanitaria migratoria en Canarias evidencia un esfuerzo paulatino y progresivo en la creación de diferentes recursos destinados a la acogida inmediata así como a la acogida integral de familias. Estos dispositivos constituyen importantes y positivos primeros pasos -sin perjuicio del reto mencionado en el punto anterior- para un sistema de atención y protección de la infancia acompañada por sus familiares en el contexto de esta clase de crisis. El análisis de las condiciones de estos recursos de acogida da cuenta de otros aspectos auspiciosos a resaltar, que comentaremos en los siguientes apartados.

Ahora bien, un desafío que recorre todo el sistema de recepción, protección y acogida de los niños que

49. <https://reliefweb.int/report/italy/praesidium-project-recommendations-and-good-practices-management-mixed-migratory-flows>.

50. Defensor del Pueblo. *El Defensor pide a todas las administraciones que se impliquen en la acogida de los cerca de 3.000 menores extranjeros no acompañados llegados a Canarias*. Comparecencia, Madrid, 27 de abril de 2021. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/comparecencia-informe-canarias/>.



están con sus familiares, está en la falta de directrices o protocolos de actuación específicos. Es decir, y más allá de la denominación que pueda darse, la cuestión está en la ausencia de una herramienta dirigida a asegurar que en cada una de esas etapas y en cada uno de los recursos (dentro de la tipología de centros de acogida), haya una serie de directrices que guíen la atención, los procedimientos para adoptar decisiones, los actores a intervenir y la coordinación entre ellos, u otros aspectos que deben estar determinados uniformemente por el enfoque de derechos de la infancia. Por ende, asegurando en cada momento el principio de interés superior del niño como una consideración primordial (en los procesos y las decisiones), con base en el estándar de primacía sobre otros intereses en juego, tal como lo ha establecido el Comité de Derechos del Niño (2014) y la propia Ley 1/1996 de Protección Jurídica del Menor (artículos 2 y 11.2.a).

Un aspecto central de directrices en el tema, con base en los estándares internacionales, es el relativo al andamiaje institucional de cada Estado en cada una de las políticas, procedimientos y decisiones que afecten los derechos de los niños y niñas en contexto de migración -independiente de si están o no acompañados por sus familiares-. En esta materia, una cuestión clave está en asegurar una función rectora -irremplazable- a los organismos a cargo de los derechos de la infancia (Comité de Derechos del Niño, 2017:14).

Es decir, que sin perjuicio de otros actores y procesos que se llevan a cabo en el marco de la acogida de familias migrantes y solicitantes de asilo, incluyendo autoridades migratorias, del sistema de asilo, e incluso entidades sociales que cumplen una importante función para acoger a esta población, la intervención dirigida a la infancia debe estar guiada por las políticas de protección de niños y niñas, y por lo tanto, por las entidades competentes en protección de la infancia. Ello, más allá de los mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, teniendo en cuenta el grado de descentralización y distribución de competencias, y la coordinación interinstitucional entre todas las administraciones públicas (Comité, 2017:18), incluyendo la articulación intersectorial (por ejemplo, con ámbitos educativos), los cuales deben reforzarse, por otra parte, en tiempos de crisis humanitarias -otro de los retos identificados en la investigación-.

De igual manera, otro aspecto importante en cuanto a los actores que intervienen en la política de acogida, y a los efectos de asegurar la perspectiva de protección de la infancia, es el relativo a la formación especializada, como hemos ido viendo a lo largo del informe. En este sentido, mientras que en algunos recursos visitados se ha constatado la presencia de algunos profesionales con cierto grado de capacitación especializada en infancia, la característica general es la falta de criterios comunes que garanticen la cantidad y diversidad nece-

Faltan criterios comunes que garanticen la cantidad y diversidad de personas de diferentes disciplinas que estén particularmente preparadas en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

saría de personas de diferentes disciplinas (trabajo social, salud mental, asistencia jurídica) que estén particularmente preparadas en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y de manera aún más específica, de infancia en contextos migratorios. De esa omisión se deriva, consecuentemente, que la participación de estos especialistas quede a criterio de la decisión, capacidad y posibilidad de cada entidad que gestiona operativamente cada uno de los recursos del sistema de acogida.

Por otra parte, en cuanto a la importancia de lineamientos especializados en infancia, es oportuno destacar las indicaciones de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Al definir el marco jurídico de las Condiciones de acogida (EASO, 2016:9) subrayó que los “Estados miembros deben velar por garantizar el cumplimiento íntegro de los principios del interés superior del menor y de la unidad familiar, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989”. En esas directrices, precisamente, la EASO ha desarrollado en detalle una serie de aspectos bien variados en contexto de las políticas de acogida -características de los recursos para familias, como sus habitaciones y otros espacios, los procedimientos de toma de decisiones, la escolarización, los servicios de salud, entre otros-, los cuales deben incluir inexcusablemente el enfoque de infancia, con el objeto de garantizar el interés superior de los niños y niñas, es decir, sus derechos.

El corolario importante de la existencia -o en su defecto, la ausencia- de herramientas que estandaricen y aseguren los derechos de los niños y niñas en el contexto de políticas y procedimientos de acogida y protección a familias migrantes y solicitantes de asilo, está en la consideración -o no- del interés superior del niño como un valor primordial. Esas directrices, en consecuencia, son condiciones imprescindibles, por un lado, para garantizar que ese interés guíe la preparación, implementación y evaluación de esas políticas, y por el otro, la realización de evaluaciones del interés superior del niño en cada caso y para cada una de las decisiones que pueden impactar en los derechos de todo niño o niña migrante, solicitante de asilo o refugiada que sea acogida junto a sus familiares.

4.2.2.1. El derecho a la unidad familiar

En líneas generales, es posible afirmar y reconocer que el progresivo despliegue, en el archipiélago canario, de recursos específicos para familias, ha permitido acoger a niños y niñas en condiciones tales que han facilitado el ejercicio de su derecho a la vida familiar a través de uno de los elementos claves de este derecho: la protección de la unidad de la familia. La visita a algunos de estos recursos nos ha permitido visualizar las condiciones en las que lo han hecho, y de allí se derivan las siguientes reflexiones sobre algunos de los hallazgos y desafíos identificados:

Algunos de los centros, en especial aquellos destinados a brindar una acogida integral, se caracterizan por tener habitaciones para cada una de las unidades familiares -constituidas por madres e hijos y, en algunos casos, otros vínculos familiares, como tías y sobrinos- incluyendo un baño privado completo. Ello facilita, en buena medida, el goce de una serie de aspectos que integran el derecho a la unidad familiar, como la intimidad, la cual a su vez permite la continuidad de ciertas formas de desarrollo de la vida de cada familia y las relaciones entre las personas que la integran. Estos espacios separados por unidades familiares también contribuyen a reforzar las medidas de prevención de algunas formas de abuso que pudieran darse en centros que albergan una importante cantidad de personas.

Por otro lado, en otros centros, preferentemente recursos de acogida inmediata, las condiciones pueden variar de manera significativa. En algunas de las instalaciones visitadas, en lugar de habitaciones separadas por familia, se utilizan amplias salas comunes -abiertas, sin puertas- que comparten varios grupos familiares integrados por mujeres adultas, niños, niñas, y chicas adolescentes. Evidentemente, también comparten los lugares de aseo.

Otro tema vinculado a la unidad familiar, que evidenció algunos retos importantes en la primera etapa de esta contingencia -y en cierta forma, persiste-, tiene que ver con la cuestión de los estudios de ADN que

se llevan a cabo para determinar la existencia de los vínculos familiares que han declarado tener las personas al llegar a Canarias. En particular, esta temática dio lugar a dos problemas, vinculados entre ellos:

• Casos de separación familiar

Una práctica que se verificó en algunos casos, principalmente durante 2020, fue la decisión de separar a madres de sus hijos, a la espera de los test de ADN que certificaran ese vínculo, medidas que se prolongaron semanas o meses⁵¹. Esta separación, y más aún en circunstancias de especial vulnerabilidad como la de familias recién llegadas de un peligroso viaje, puede impactar sensible y profundamente sus derechos, incluyendo todo lo relativo a la salud psico-emocional. Frente a la difusión de estos casos y los reclamos de múltiples actores, esa práctica dejó de ser aplicable, pasando a priorizar la unidad familiar como criterio prioritario, a la espera de los resultados de esos estudios.

En este sentido, durante la investigación hemos podido comprobar la aplicación de una interpretación por la cual el derecho a la unidad familiar, conjuntamente con el interés superior del niño, prevalece sobre otros intereses. En estos casos, siguiendo los estándares que indican esa dirección, la clave está en la búsqueda de opciones que protejan esos derechos, evitando dañarlos, mientras se adoptan otras medidas que puedan detectar cualquier tipo de riesgo para la protección de los niños y niñas, incluyendo eventuales casos de trata de personas. Nuevamente, la existencia de protocolos de actuación en todos los procedimientos y recursos, junto a una efectiva coordinación interinstitucional e intersectorial, son aspectos claves para ello.

Sin perjuicio del cambio positivo que se dio sobre estos casos, lo ocurrido puso en evidencia, una vez más, la necesidad de protocolos de actuación que establezcan criterios claros en estas circunstancias, los cuales deben garantizar, sin excepción alguna, el interés superior del niño y la protección más amplia e integral posible de todos derechos en juego, a la par de prevenir cualquier forma de riesgo. Esta necesidad se ve ratificada por la verificación de la continuidad de esas prácticas, ya no entre niños y sus progenitores, sino para otros vínculos familiares. En particular, tomamos conocimiento, al visitar uno de los recursos, que tras unos meses, y el esfuerzo hecho por diversas entidades sociales y públicas que siguieron el

caso a diario, se había logrado reunificar a un niño de unos 6 años de edad con su tía y primos con los que había viajado.

• Traslados demorados a la espera de los estudios de ADN

La preocupación sobre esos casos de separación familiar se agravó debido a otro de los problemas identificados, el cual -al momento de la investigación-, persistía: la prolongada e injustificada demora -a estas alturas de los desarrollos científicos- de los estudios de ADN. En efecto, desde el inicio de estas prácticas en el marco de la contingencia humanitaria migratoria en Canarias, la realización de estos test -centralizados en Madrid por decisión de la autoridad policial competente- se han extendido aproximadamente entre 4 o 6 meses, si no más.

Durante la investigación hemos podido comprobar la aplicación de una interpretación por la cual el derecho a la unidad familiar, conjuntamente con el interés superior del niño, prevalece sobre otros intereses.

Resuelta -aunque parcialmente- la cuestión de la no separación durante ese lapso de tiempo, otro efecto de la demora de esos estudios es que, a medida que se aceleró -durante 2021- el proceso de traslado de las personas y familias a la península, la falta de los resultados impide que las familias que están a la espera de ellos sean efectivamente trasladadas. Esa situación repercute sensiblemente en los niveles de ansiedad, incertidumbre y preocupación de las familias, y consecuentemente, en las dinámicas de los centros de acogida. Entre otras situaciones, eso lleva a la extensión de una acogida inmediata, que tiene condiciones sustancialmente diferentes de los centros de acogida integral, demorando también procesos claves como el de la escolarización.

En resumen, aquí nos encontramos otra vez con los mismos dos desafíos: por un lado, la falta de los principios de celeridad y de consideración primordial que deben guiar los procedimientos que pueden impactar en derechos de la infancia, los cuales estarían debida-

⁵¹. Entre otras notas de prensa sobre estos casos, ver <https://elpais.com/espana/2020-10-21/ninos-separados-de-sus-madres-tras-llegar-en-patera-a-canarias.html> y <https://www.rtve.es/noticias/20210402/canarias-menores-migrantes-separados-padres-estuvo-36-dias-sin-ver-hijo/2084233.shtml>.

mente protegidos con directrices previamente establecidas; por el otro, la insuficiente coordinación entre los organismos que intervienen desde sus respectivas competencias, incluyendo -como en este caso- dos ministerios de la Administración General del Estado, para evitar que una la acción de uno de ellos afecte las actividades y objetivos del otro.

• Demoras por decisión policial y/o judicial

De la misma manera, otro factor externo que incide en la situación de las familias acogidas, como hemos observado de forma reiterada en diversos recursos visitados, es el de los casos que llaman “pateras bloqueadas”. Es decir, situaciones en las que las familias ven demorado su traslado a la península, durante algunos meses, porque han llegado en una embarcación que se encuentra bajo la investigación policial y/o judicial. En efecto, las madres son informadas de que la policía no autoriza su traslado a los centros de acogida de la península, en tanto hay una investigación en curso por alguna clase de delito -mayoritariamente, por tráfico de migrantes, y en menor medida, por trata de personas o por fallecimientos producidos durante la travesía.

Sin perjuicio del interés legítimo en la investigación y persecución de estos delitos, lo cierto es que estos casos revelan, por un lado, cierto grado de descoordinación entre dos ministerios que intervienen, cada uno dentro de sus competencias. Por el otro, indican cierta opacidad sobre esos procedimientos policiales y/o judiciales, como se comprueba por la insuficiente información de la que disponen las madres escogidas como testigos, acerca de qué se está investigando, cuánto duraría el proceso, o cuándo serían a citadas a declarar -si es que ello ocurre-. Finalmente, en línea con lo explicado en este capítulo, estas situaciones evidencian, en cualquier caso, el grado de invisibilidad de los niños y niñas afectados por esas circunstancias. Es decir, no hay valoración alguna sobre el eventual impacto que puede tener en ellos la decisión de demorar el proceso de acogida e integración, a fin de evaluar otros caminos que pudieran contemplar los diferentes derechos e intereses en juego.

• Separación familiar por traslado del padre a la península

Uno de los casos conocidos a lo largo de la investigación nos sirve para visibilizar la ausencia de mecanismos estandarizados para aplicar una evaluación de

interés superior del niño en todos los procesos, recursos y actores que intervienen en la respuesta a una crisis humanitaria migratoria.

En particular, consistió en un grupo familiar constituido por un padre y sus hijos. Según la información recibida, ante la manifestación del padre de no contar con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de sus hijos, se había decidido optar por los traslados que ya se estaban haciendo a la península, dejando a sus niños bajo el cuidado del sistema de protección. Las entidades intervinientes decidieron autorizar el traslado y canalizar a los niños a recursos del sistema autonómico de protección de la infancia no acompañada en situación de desamparo.

Llama la atención una serie de aspectos sobre el caso, de los cuales destacamos al menos dos: el primero, la ausencia de toda información que indique que se haya realizado una evaluación del interés superior de los niños, para evaluar todas las posibles medidas a adoptar y el impacto de cada una en los derechos de los niños; ante esa invisibilidad de los niños con voz propia, es decir, como sujetos individuales de derechos, se desconoce el efecto que puede haber tenido en los niños la separación de su padre; el segundo, la aparente falta de búsqueda de una opción de acogida a todo el grupo familiar, que preserve la unidad familiar, garantice las necesidades de los niños, y avance progresivamente con el proceso de integración y acogida humanitaria u otro aplicable al caso, bien en Canarias o bien en otro lugar de España al que pudiera ser trasladada toda la familia.

4.2.2.2. Derecho a la educación

La realidad observada en los recursos de acogida familiar visibiliza desafíos que ya han sido explicados en este informe. El primero es el descrito en el presente capítulo, en cuanto a la ausencia de normativas o protocolos de actuación que guíen, desde un enfoque de derechos de infancia, a las diferentes entidades que actúan en estos contextos, y de manera especial en períodos de contingencia. De manera particular en este caso, en todo lo relativo a garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas acogidos junto a sus familiares.

El segundo es que, ante esa ausencia, lo que sucede es algo similar a las tendencias y/o problemas identificados con la modalidad de ejercicio del derecho a la educación, incluyendo la escolarización, de niñas y niños no acompañados, en particular los siguientes:

- La escolarización de los niños puede verse demorada por factores ajenos a la acogida o la educación, como en las circunstancias mencionadas sobre determinación de la filiación o investigaciones policiales y judiciales.
- El acceso efectivo a instituciones educativas -colegios, institutos- depende en una gran medida en las gestiones que haga y pueda hacer la entidad que gestiona cada recurso de acogida, en la relación que pueda lograr con las instituciones educativas de la zona, y eventualmente, con la disponibilidad de cupos.
- Mientras que en algunos recursos se caracterizan por la escolarización de todos los niños acogidos, incluso de niños con discapacidad intelectual u otras necesidades especiales, en otros, debido a barreras burocráticas por parte de entidades educativas, u otra clase de obstáculos, la educación se limita a los cursos brindados por el personal del centro de acogida.
- En casos de niños no escolarizados -por estar en una acogida inmediata o por los desafíos antes mencionados-, los diferentes aspectos de formación que reciben en el centro en el que se encuentran -el programa, su periodicidad, el equipo educador, etc.- pueden variar significativamente entre un recurso y otro.

En conclusión, es preciso reafirmar la necesidad de herramientas que estandaricen todo lo relativo al ejercicio del derecho a la educación de los niños y niñas que son acogidos en los recursos de atención humanitaria para familias migrantes y recursos de acogida a familias solicitantes de asilo. Ello requiere, por un lado, iniciativas de coordinación intersectorial e interinstitucional de autoridades públicas de diferentes niveles de gobierno, incluyendo entidades de infancia y de educación, para todo lo relativo a la escolarización y la formación profesional. Y por el otro, el diseño de programas homologados de educación en emergencia, en articulación con el sistema educativo, para la implementación estandarizada de propuestas pedagógicas en los centros de recepción de acogida inmediata -que, entre otros componentes claves, debe incluir formación básica de español y alfabetización-. Esto último, sin perjuicio de resaltar el plazo acotado que debería tener la acogida de emergencia, así como de la importancia de la complementariedad de las actividades pedagógicas con aquellas recreativas, deportivas y lúdicas.

Es necesario mejorar la coordinación entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con la Consejería de Educación, de Salud y la Dirección 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.

4.2.2.3. Derecho a la salud

El diagnóstico en materia de educación no difiere del relativo al derecho a la salud de los niños y niñas acogidos junto a sus familiares. Por un lado, es posible destacar que, en general, no se verifican obstáculos preocupantes en materia de acceso a los servicios de salud, especialmente en todo lo que tiene que ver con la atención primaria, chequeos médicos de diferente naturaleza, incluyendo estudios o tratamientos de oftalmología, odontología u otros que fueran necesarios. De igual manera, en lo relativo a la salud prenatal, neonatal, y cuestiones administrativas ligadas al derecho a la inscripción del nacimiento y al derecho a un nombre y una personalidad jurídica.

Como en el caso de la educación, de todas maneras, el reto está en que la celeridad del acceso a estos servicios, la integralidad de los mismos, o incluso el actor que los presta, dependen en buena medida de las entidades que gestionan el recurso de acogida. De esta manera, hay aquí también una necesidad de promover una mejor, y especialmente, estable, coordinación entre diferentes sectores (infancia, salud) y actores (Estado, CCAA, otras entidades públicas y sociales), para asegurar criterios homogéneos, estandarizados y eficaces dirigidos a garantizar el derecho a la salud de los niños y niñas acogidos.

Una cuestión aparte es la de la salud mental. Al respecto, deben señalarse dos cuestiones. La primera de ellas es la ausencia -con carácter bastante general- de mecanismos especializados, desde un enfoque de infancia, de atención psico-social. Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse, debido a múltiples circunstancias vividas en su país de origen, en otros de tránsito, o durante la travesía marítima, la atención psico-social oportuna y especializada a los niños y niñas, es un elemento de notable relevancia dentro de las prácticas a garantizar en el marco de contingencias humanitarias de estas características. La segunda de ellas es que las limitadas prácticas verificadas en esta materia han dependido de iniciativas puntuales de entidades de los



centros de acogida, a través de profesionales con cierta experiencia en el tema, o de acuerdos con entidades privadas. La explicación para ello era la saturación y debilidad de la red pública de salud mental, en general, sin relación alguna con la crisis migratoria.

Por último, es importante subrayar que, en tanto este informe se concentra en la situación de la infancia, con familiares o no acompañada, no se analizan aspectos vinculados al derecho a la salud en los centros de acogida para personas adultas desplegados en el marco del Plan Canarias, o antes del comienzo de su implementación. Al respecto, cabe remitir a otros informes (Médicos del Mundo, 2021; Defensor del Pueblo, 2021) para analizar con detalle los numerosos retos identificados en esos contextos- incluyendo con relación a la prevención del COVID19-, tanto en el campamento improvisado en el muelle de Arguineguín, como otros recursos utilizados durante 2020 (como la Nave del Queso, en Fuerteventura), el CATE de Barranco Seco (Gran Canaria), y en otros grandes centros abiertos más recientemente, como Las Raíces y Las Canteras, en Tenerife. Ello, sin perjuicio de los esfuerzos desplegados por el Servicio Canario de Salud y diversas entidades sociales.

Como comentario final de esta sección, consideramos prioritario detenernos en una cuestión clave a la que hicimos referencia una y otra vez: es ineludible e impostergable, para el diseño de políticas para contingencias humanitarias migratorias, la coordinación a

todo nivel de gobierno y de manera intersectorial. Al respecto, en su Informe sobre Canarias, el Defensor del Pueblo (2021:28), notó con preocupación “la dispersión de competencias en materia de gestión migratoria entre diferentes departamentos ministeriales y entre el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, es una cuestión que explica en parte las carencias de coordinación que, una vez más, se han podido apreciar con este repunte de llegadas en Canarias. (...) El Defensor del Pueblo insiste desde hace años en la necesidad de articular mecanismos de coordinación eficaces y efectivos, para mejorar la gestión de las llegadas a las costas españolas, conjugando el control de las fronteras con los intereses de la sociedad y con la protección de los derechos de las personas extranjeras, especialmente de las más vulnerables.”

En esa dirección, la participación de todas las entidades públicas -de cada nivel de gobierno- competentes en la protección de la infancia, es un requisito ineludible. Otro aspecto central está en que cada una de las medidas aseguren un enfoque de derechos de infancia, incluyendo cuestiones como: la identificación y adaptación de recursos adecuados que estuvieran disponibles para futuras contingencias; la elaboración de directrices que guíen cada uno de los procedimientos, acciones y decisiones desde la llegada de las familias en adelante; o la formación en derechos de niños y niñas en contexto migratorio a todos los actores competentes, entre muchas otras.

5. MUERTES Y DESAPARICIONES EN RUTAS MIGRATORIAS: DERECHOS DE LA INFANCIA Y DEBERES BÁSICOS DEL ESTADO

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 Senekoke⁵². 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 impacto 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 in-

cremento 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.

Las diferentes estimaciones existentes sobre esta dramática realidad son contundentes, aun si se tiene en cuenta, como señalan todos los actores especializados, que las estadísticas recolectadas, incluyendo las fuentes que tienen las proyecciones más elevadas, están muy por debajo de la cantidad real de personas que fallecen o desaparecen en rutas migratorias. En cualquier caso, son decenas de miles las personas que han perdido la vida en tránsito por diferentes corredores migratorios. La ruta hacia las Islas Canarias, como es de público conocimiento, es una de las más peligrosas del mundo. Según la Base de datos de la OIM sobre migrantes desaparecidos **(ver gráfico 10)**⁵³, se

Gráfico 10: Estimaciones de personas fallecidas* en la ruta Canaria (2019-2021), según OIM



*Todos los especialistas estiman que estas cifras son mucho más bajas que el número real de personas fallecidas en esta ruta migratoria.

Fuente: elaboración propia con datos de Missing Migrants Project (OIM, julio de 2021)

⁵². 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.

⁵³. <https://missingmigrants.io/m.int/region/africa?region=1425>.

estima que en lo que ha transcurrido de 2021 (hasta el 14 de julio), habrían fallecido 250 personas camino hacia el archipiélago, indicando un crecimiento de casi un 100% respecto del mismo período del año anterior. En 2020, en la misma ruta se produjeron 850 muertes y desapariciones, lo cual ya implicó un dramático incremento respecto de las 210 registradas el año anterior (2021:6). Por otra parte, es importante agregar que, desde 1998, más de 9.100 personas se estiman fallecidas o desaparecidas en las diferentes rutas migratorias hacia España (OIM, 2021:1).

De todas maneras, la propia OIM subraya expresamente que en esta clase de estadísticas suele haber un considerable subregistro, por las múltiples dificultades para recoger información fiable. En este sentido, cabe mencionar que la organización Caminando Fronteras⁵⁴, por su parte, ha estimado que en 2021 (al 7 de julio) habrían fallecido 1.922 personas en la ruta canaria, superando la estimación de 1.851 muertes en todo 2020 en el mismo corredor migratorio⁵⁵.

Los niños y niñas son víctimas de múltiples formas: por un lado, porque de manera creciente han pasado a integrar esas cifras espeluznantes, tanto a nivel global, como en las rutas hacia Europa y, también, en tránsito hacia España. En segundo, porque a lo largo de travesías tan peligrosas como el trayecto hacia el archipiélago canario, muchos son testigos directos de la muerte de otras personas, que en algunos casos son sus familiares, amigos y otros seres queridos -tal como lo hemos podido verificar de primera mano al conversar con algunos niños no acompañados acogidos en los recursos de emergencia abiertos por el sistema de protección canario-. Y en tercero, porque, sin haber migrado, sufren la pérdida de sus madres, padres, hermanos y otros familiares.

A nivel mundial, la OIM explicaba unos años atrás (2019:5) que desde su “Proyecto Migrantes Desaparecidos” registró el fallecimiento de 1.593 niños durante la migración entre 2014 y 2018. La edad de esos niños se conoce solo en el 27% de los casos. Frecuentemente, las fuentes solo mencionan que la persona fallecida era un “niño” o un “bebé”, sin indicar la edad exacta. De los casos en que se conoce la edad, 76 eran bebés de menos de un año, y 98 tenían entre 1 y 5 años. En ese sentido, especialistas de la OIM consultadas al respecto en el marco de esta investigación⁵⁶, subrayaban la dificultad para determinar el número de niños o niñas que fallecen o desaparecen en contexto de migración, y que las evidencias

indicarían que las cifras estimadas “no hacen más que arañar la superficie de esta tragedia”. En particular, las especialistas indican la dificultad de obtener información más precisa, por ejemplo, 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.

En la práctica se pueden verificar esa serie de dificultades en el actual escenario de Canarias. De las más de 250 personas cuyas muertes o desapariciones, según OIM, se encuentran confirmadas en 2021, solamente se han recuperado los cuerpos de 65 de ellas, lo cual reduce significativamente la información disponible, y apenas se conoce el género o edad en menos de 77 personas. De ellas, 13 serían niños⁵⁷. Asimismo, de las -al menos- 850 personas fallecidas -confirmadas- en 2020, los cuerpos hallados se reducen dramáticamente a 185. Otras 665 personas desaparecieron en el mar y sus cuerpos nunca fueron encontrados. De los datos de ese año, solamente se conoce el género o la edad de 230 personas, de las cuales 6 eran niños⁵⁸.

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, puede subir a porcentajes alarmantes. Según las estimaciones de Caminando Fronteras, entre enero y junio de 2021 habrían fallecido en la ruta canaria unos 96 niños⁵⁹.

Frente a esta realidad perturbadora, resulta importante llamar la atención sobre una serie de aspectos desde un enfoque de derechos de infancia y de políticas públicas, es decir, con relación a las obligaciones que tiene un Estado en materia del derecho a la vida, ante esta clase de circunstancias en las que se produce la muerte de cientos o miles de personas, año tras año. En primer lugar, es oportuno destacar que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, de 2018, establece en su Objetivo 8 que los Estados deben “salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos”, lo que incluye “hacer todo lo posible (...) para recuperar, identificar y repatriar a sus países de origen los restos de los migrantes fallecidos, respetando los deseos de sus familias” y “establecer cauces para la coordinación transnacional (...) y designar

54. <https://caminandofronteras.org/>.

55. Ver <https://www.canarias7.es/politica/ruta-canaria-cobrado-20210708195053-nt.html>.

56. Integrantes del Proyecto *Missing Migrants*.

57. Estadísticas cedidas por OIM (Missing Migrants Project).

58. Estadísticas cedidas por OIM (Missing Migrants Project).

59. <https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2021/07/Monitoreo-DALV-Primer-semestre-2021.pdf>.

puntos de contacto para que las familias que busquen a migrantes desaparecidos puedan mantenerse al corriente del estado de la búsqueda”

Son varias entonces las responsabilidades de los Estados frente a lo que de manera creciente viene sucediendo en las últimas décadas en diversas rutas migratorias. En primer lugar, está la adopción de todas las medidas posibles, de manera unilateral y en cooperación con otros Estados, para multiplicar los esfuerzos de búsqueda y salvamento -marítimo, en el presente caso-. En diversas ocasiones, los esfuerzos de los Estados, al contrario, están en el control, disuasión y devolución, lo cual puede incluso contribuir a incrementar los riesgos de una ruta migratoria. En el caso español, es importante destacar la tarea esencial que realiza Salvamento Marítimo, y por ende el carácter crítico que tiene el fortalecer de manera permanente sus capacidades, y de manera particular, en contextos de contingencias en las que crece de manera exponencial el número de travesías de personas migrantes y refugiadas a través de rutas tan peligrosas como la vía atlántica hacia Canarias.

Ahora bien, en materia de recuperar, identificar y repatriar a las personas migrantes y fallecidas, los desafíos y lagunas con múltiples. Al respecto, la OIM (2021:XII) explica que en España “no existen procedimientos, protocolos o instituciones específicos que se ocupen de la búsqueda, investigación e identificación de personas migrantes desaparecidas o fallecidas”. Ello, junto a otros factores (incluyendo la misma ausencia en Estados cuyas aguas jurisdiccionales también están en la ruta hacia Canarias), contribuye de manera significativa a las lagunas de datos sobre un alto porcentaje de personas que desaparecen y cuyos cuerpos nunca son encontrados. Agrega OIM que, si bien en 2019 el Ministerio del Interior aprobó el Protocolo de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad ante casos de personas desaparecidas, éste “no hace referencia a las situaciones específicas de desapariciones y cuerpos sin identificar de personas migrantes”. (OIM, 2021:44)

En el contexto de las muertes y desapariciones en la actual crisis migratoria en Canarias, el Defensor del Pueblo (2021:52) informó que “se han recibido varias quejas en las que se solicita la intervención del Defensor del Pueblo por la dificultad a la que hacen frente los familiares de las personas que se encontraban en estas precarias embarcaciones rumbo a Canarias, para obtener información sobre el estado y

“ La patera estaba muy llena, al cuarto día escaseaba la comida y había peleas, dos de los motores se rompieron y el que quedaba no tenía fuerza para movernos. Empecé a pasar miedo. Mi hermano mayor me animaba a tener valor, pero llevábamos 6 días y noches empapados porque el viento nos mojaba y con frío. Fue cuando llegó Salvamento Marítimo y nos atendieron. Nos dijeron que algunas horas más y hubiéramos muerto de hipotermia”.

Niño de Senegal, 17 años

paradero de los supervivientes, del desarrollo de las actuaciones llevadas a cabo para su rescate e identificación o, en su caso, denunciar la desaparición de sus familiares. Las respuestas de los distintos organismos de la Administración, recibidas en el momento de elaboración del presente informe, se limitan a señalar la falta de competencia de cada uno de ellos para la atención a familiares tanto de los supervivientes como de las víctimas. Tampoco parece que se asuma como responsabilidad de ninguna Administración el promover actuaciones tendentes a documentar el número de desapariciones en esta peligrosa ruta. (...) Siendo conscientes de las dificultades que la identificación de fallecidos y la atención a sus familias entraña en este contexto, el Defensor del Pueblo considera necesario encontrar una fórmula clara para dar respuesta a las familias, contribuyendo a su vez, mediante la documentación y seguimiento eficaz, a mejorar las tareas de prevención y rescate que permitan reducir al fin el número de muertes en esta ruta.”

En el mismo sentido, la OIM (2021:XII) agrega que la “ausencia de procedimientos, protocolos e instituciones para identificar (...)” supone que las familias que intentan localizar a sus seres queridos desaparecidos en la ruta migratoria hacia España se encuentran con varios obstáculos legales y burocráticos que surgen durante los procesos de búsqueda e identificación, puesto que los marcos institucionales existentes aún no se han adaptado para hacer frente a las dinámicas particulares de las muertes y desapariciones en trayectos migratorios irregulares. En este contexto, las familias se enfrentan por sí mismas a un sistema con-

fuso y enrevesado, que tienen que navegar para buscar a sus seres queridos desaparecidos. La misma marginalización social que motivó la migración de sus seres queridos de sus países de origen dificulta la capacidad de las familias para acceder a la información y la justicia.”

Al respecto, es importante notar un reciente acuerdo firmado entre el Ministerio de Justicia y Cruz Roja Española, de 25 de mayo de 2021. Se trata de un Convenio de “colaboración en materia humanitaria y en identificación de cadáveres”, siendo el ámbito de esa cooperación “el intercambio de datos de personas desaparecidas, entre los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, y el Servicio de Restablecimiento del Contacto Familiar de Cruz Roja Española, para dar servicio a aquellos familiares inmersos en los procesos de búsqueda de personas separadas de sus seres queridos como consecuencia de procesos migratorios, catástrofes naturales, conflictos bélicos y disturbios internos”.

En ese marco, el Ministerio se compromete a compartir datos de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y en el caso que autoridades judiciales lo requieran, el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses realizará las correspondientes pruebas de ADN. Cabe agregar que el Ministerio informará del Convenio a las autoridades de las Comunidades y Ciudades Autónomas con el objetivo de impulsar y ampliar la aplicación del mismo, a través de institutos de medicina legal y ciencias forenses de cada jurisdicción. La Cruz Roja, por su parte, deberá compartir información sobre solicitudes de búsquedas de personas desaparecidas (con el debido consentimiento), a efectos de facilitar la “identificación de cadáveres, incluyendo datos relativos a sucesos de cadáveres no identificados que pudieran corresponder a migrantes desaparecidos”, y “mantendrá la comunicación con las familias de los desaparecidos en los países de origen, para informarles sobre el estado, evolución y/ o resolución de estos casos”.

Se trata, evidentemente, de un primer paso en la dirección de dar cumplimiento con las obligaciones de un Estado en la materia. Los recursos destinados a ello, humanos, técnicos y presupuestarios, así como a través del trabajo articulado con los gobiernos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, y con los países de origen, serán determinantes para su efectiva implementación. A su vez, como lo hemos notado sobre otras iniciativas desarrolladas en el marco de la contingencia, como el Plan

Canarias, resultará imprescindible garantizar un enfoque de infancia, de manera transversal, en cada etapa y componente de la política en esta materia.

En la existencia o no de estas políticas, y en su adecuada aplicación, hay muchos derechos en juego: el derecho a la vida, en primer lugar, y de manera interrelacionada, el derecho a la justicia (según cómo puede haber ocurrido cada caso), y por ende, el derecho a que se investigue con seriedad y diligencia. Asimismo, en todos estos casos, en especial en cuanto a las medidas para identificar a las personas fallecidas y brindar información a sus seres queridos, está en juego el derecho a la verdad y, muy importante, el derecho al duelo, el que empieza -en buena medida- a partir de la información fehaciente sobre lo sucedido. La afectación de todos estos derechos en el contexto de muertes y desapariciones en rutas migratorias, a su vez, tiene consecuencias particulares en los niños y niñas, tal como lo hemos podido constatar a través de los niños con quienes hemos dialogado en nuestra visita a Canarias, y tal como lo describen informes especializados⁶⁰.

Finalmente, consideramos importante reproducir textualmente algunas de las recomendaciones que la OIM hizo recientemente al Estado español, con el objeto de “mejorar las respuestas institucionales en cuanto a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y fallecidas”, facilitando que “más familias conozcan el destino de sus seres queridos” (OIM, 2021:51-53):

1. Designar o crear un organismo o institución que funcione como punto de atención único para familiares de personas migrantes desaparecidas o fallecidas en su trayecto migratorio a España.
2. Garantizar que las familias puedan denunciar la desaparición de un familiar valiéndose de procedimientos sencillos y accesibles.
3. Investigar todos los casos de desaparición o muerte de personas migrantes y dar prioridad a estas investigaciones.
4. Desarrollar un protocolo que proporcione una hoja de ruta para que las autoridades españolas adopten un enfoque y una estrategia uniformes orientados a la búsqueda e identificación de personas migrantes desaparecidas y fallecidas, que tenga en cuenta los respectivos mandatos de los distintos actores que participan en estos procesos.
5. Adaptar el marco jurídico existente sobre personas desaparecidas para contemplar la situación de los familiares de los migrantes desaparecidos y la dimensión transnacional de la migración.

60. Ver al respecto OIM (2021:33).



RULO

(Nombre ficticio)

18 años

“ Llegué a Canarias con 15 años. El primer año fue ‘chungo’ porque no hablaba el idioma, los profesores me ayudaron, no aprobé 4º de ESO, pero el segundo año mejoró y disfruté mucho en el curso de cocina (FP). En 20 días cumpla 18 años y salgo del centro. Soy afortunado porque tengo papeles y trabajo, gracias al curso de cocina que tengo. Podré alquilarme un piso con un amigo. Voy a estar muy orgulloso de lo que he logrado. Nada es imposible, todo se consigue, aunque seas extranjero, todos somos iguales, la verdad. Todo se encuentra, si tú luchas para lograr tu sueño, vas a encontrarlo. Si lo dejas, te quedas sin nada...”

”

6. RECOMENDACIONES

Los hallazgos del presente diagnóstico sobre los derechos de la infancia en el contexto de la crisis humanitaria migratoria en las Islas Canarias, complementan y reafirman aquellos identificados tres años atrás, al analizar la realidad de los niños y niñas no acompañados en otras tres regiones de la frontera sur española: Andalucía, Ceuta y Melilla, que dieron lugar a una serie de recomendaciones (UNICEF, 2019:127-139).

Todas estas evidencias conducen hacia una inequívoca conclusión: la **ineludible e impostergable necesidad de 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**.

España es puerta de entrada a la Unión Europea y no puede seguir improvisando respuestas en su frontera sur, porque este modo de proceder pone en peligro a la infancia y vulnera sus derechos, obstaculizando su proceso de integración y, consecuentemente, afectando metas de diversas políticas públicas sociales y de desarrollo humano.

La mayoría de propuestas se organizan en dos grandes apartados. Por un lado, niños y niñas no acompañados, y por otro, niños y niñas que llegan acompañados de sus familias. La razón principal estriba en el hecho de que las autoridades que intervienen en su atención y protección, los dispositivos a los que van y los procedimientos que se les aplican, son diferentes.



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

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.

No se parte de cero, dados los exitosos intentos de concertación en torno a una propuesta técnica de “Modelo Compartido de Atención Integral a la Infancia y Adolescencia Migrante No Acompañada” realizados entre los miembros del Observatorio de la Infancia y Adolescencia de España entre 2018 y 2020. A estos trabajos le han seguido otras discusiones más recientes que muestran un compromiso por parte del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las CCAA en la búsqueda de soluciones.

Son numerosos los antecedentes y fundamentos jurídicos y de política pública que sustentan la necesidad, y la obligación, de una política coordinada e integral para la protección de la infancia en contexto migratorio. Entre los principales, se encuentran los siguientes:

- La obligación del Estado y todos los niveles de gobierno (estatal, autonómico, provincial y municipal), incluyendo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de cada uno de esos niveles, de garantizar los derechos de todos los niños y niñas que se encuen-

tran bajo la jurisdicción de España, con base en la Convención sobre los Derechos del Niño.

- La creación de la Conferencia Sectorial de infancia y adolescencia, como órgano de cooperación entre las administraciones públicas en materia de protección y desarrollo de la infancia y la adolescencia (art. 7, Ley Orgánica 8/2021).
- La obligación legal que exige al Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas la elaboración de un Plan estratégico plurianual para la atención de la infancia no acompañada en contexto migratorio (art. 2ter de la LO 4/2000).
- El deber de promover la plena integración de las personas de nacionalidad extranjera a la sociedad española, incluyendo acuerdos dentro de la Conferencia Sectorial de Migración (art. 2ter, LO 4/2000).
- La adopción de la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño (Comunicación de la Comisión, de 24 de marzo de 2021).
- La Comunicación de la Comisión Europea sobre Protección de Menores Migrantes, de 2017.
- Las directrices establecidas por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), en la Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores, de diciembre de 2018.
- La omisión, desde 2017, de elaborar un Plan Estratégico Nacional para la Infancia y Adolescencia.

- Los compromisos internacionales asumidos por el Estado español -y por ende, todos los niveles de gobierno- en el marco de:

- El Pacto Global de Naciones Unidas para una Migración Ordenada, Segura y Regular (2018).
- El Pacto Global de Naciones Unidas sobre Refugiados (2018).
- La Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2015).

- La Recomendación del Comité de los Derechos del Niño al Estado español, de 2018, para fortalecer y asegurar los mecanismos de coordinación entre administración central y autonómica en la aplicación de las políticas de promoción y protección de la infancia;
- Las Recomendaciones del Defensor del Pueblo (2021) sobre la urgente necesidad de reformar el sistema vigente para la recepción e integración de personas migrantes, con el objetivo de asegurar un modelo de corresponsabilidad y coordinación entre el Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas.

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, entre los que se encuentran: la Dirección General de los Derechos de la Infancia y Adolescencia (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), las entidades públicas de tutela de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el Ministerio de Igualdad, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Política Territorial, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Fiscalía General del Estado, el Injuve, la Comisión de Juventud e Infancia de la Federación Española de Municipios y Provincias, y representantes de entidades de la sociedad civil y de organismos internacionales. Además, debe también tener en cuenta la voz de la infancia y juventud migrante.

Esta Estrategia Nacional debe necesariamente⁶¹:

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 Derechos Sociales

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

2. Crear un **sistema de información común integrado** sobre infancia migrante no acompañada. Una herramienta que permita un seguimiento individualizado y preciso del itinerario del proceso de recepción, protección e integración de cada niño o niña, identificando avances, obstáculos y riesgos, en todo el territorio nacional. Este sistema de información cuantitativa y cualitativa debe tener datos lo suficientemente desagregados para detectar vulnerabilidades y necesidades específicas, con base en su género, nacionalidad, origen étnico, diversidad sexual, discapacidad, entre otros factores. Este sistema de información común es una herramienta operativa clave para el trabajo coordinado entre las diferentes entidades de tutela, las entidades sociales colaboradoras, y los órganos del Estado correspondientes.

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 acompañados⁶².

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.)

Trata: mejorar el sistema de identificación de potenciales víctimas y contar con recursos específicos dentro del sistema de protección.

Protección internacional de niños refugiados: garantizar la formación en materia de asilo de los profesionales del sistema de protección para un acceso

61. Una exposición más detallada de las distintas cuestiones que debe abordar esta estrategia puede encontrarse en las páginas 124-139 del Informe UNICEF España (2019): *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española*.

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

correcto al procedimiento, así como una atención específica sobre todo a nivel psicosocial.

Salud mental: garantizar el acceso a la atención psicosocial; aumentar el número de dispositivos especializados en la atención a niños y niñas con necesidades específicas de salud mental; mejorar la coordinación entre el sistema de protección, la atención primaria y la red pública de salud mental, para asegurar diagnósticos y derivaciones ágiles; garantizar, mediante la formación, una atención a la salud mental culturalmente competente, que tenga en cuenta las características y necesidades particulares de los niños y niñas en el contexto de las migraciones internacionales.

Niños que viven en la calle: Adoptar un modelo integrativo de intervención para el cuidado y la protección de los niños y niñas migrantes no acompañados que viven en la calle, que se ocupe de:

- a) Proporcionar **documentación y de las cuestiones penales** que puedan surgir, garantizando sus derechos no solo como infractores, también como víctimas.
- b) Crear **entornos seguros y protectores** para ellos, atendiendo, en primer lugar, a necesidades básicas a través de programas de ayuda, y en un segundo momento, actuar a través de intervenciones a largo plazo bien diseñadas para crear oportunidades realistas de recuperación e integración. En estas intervenciones, los profesionales (cualificados) son un factor clave.
- c) Garantizar que tengan personas adultas que sean **referentes afectivos**, a través de tutores, guardadores, educadores, mentores, mediadores culturales y familias de acogida.
- d) Construir **nuevas narrativas** sobre estos niños, niñas y jóvenes⁶³.

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

- Mecanismos de **queja y denuncia** efectivos a los que puedan acceder los niños y niñas.
- Mecanismos internos de la entidad pública de protección con la suficiente autonomía e independencia para hacer **inspecciones** con suficiente periodicidad, incluyendo indicadores de progreso y resultado, desde un enfoque de derechos.
- Recursos suficientes en las **fiscalías de menores** para realizar visitas periódicas según lo previsto en la LOPIVI, incluyendo la previsión de refuerzos necesarios para situaciones de contingencia.

- Evaluar la **separación en dos fiscalías** especializadas las funciones de protección y persecución penal de menores de edad en conflictos con la ley
- Ampliar las Memorias de la Fiscalía General del Estado o generar una **herramienta de rendición de cuentas** alternativa que fortalezca la transparencia sobre las condiciones que se brindan a los niños y niñas en el sistema de protección.

10. Diseñar un **plan para la plena integración educativa y socio-laboral** de los niños y niñas migrantes no acompañados y jóvenes extutelados.

a) Educación:

- Garantizar la **coordinación** entre el sistema de protección de la infancia y el sistema educativo, de forma especial en situaciones de contingencia, de forma que pueda garantizarse el derecho a la educación en estos contextos.

- Proveer en los centros educativos donde estén escolarizados niños y niñas migrantes, puentes de **integración intercultural, refuerzo y adaptación curricular** que garanticen el aprendizaje. Reforzar la colaboración con entidades especializadas de la sociedad civil para conseguir estos objetivos.

- **Flexibilizar los requisitos de acceso** a la educación reglada y obtención de títulos para estos niños y jóvenes, en la medida en que desconocen la lengua, no han desarrollado su historia escolar en el sistema español, tienen niveles educativos bajos e incluso algunos no saben leer ni escribir. En esta línea han dado pasos ya tanto la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), como el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, de 15 de junio de 2021.

- Promover itinerarios innovadores en los que se incluyan la formación en **habilidades transversales** dirigidas al empleo.

b) Jóvenes Extutelados:

Urge implementar una serie de políticas, desde un abordaje intersectorial e intergubernamental, dirigidas a garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado a los jóvenes que se emancipan automáticamente al cumplir los 18 años de edad:

63. Para ampliar información sobre este Modelo de intervención con niños y niñas migrantes que viven en la calle, ver UNICEF España, UNICEF Francia (2020): *Más allá de la supervivencia. Cómo mejorar la intervención en Europa con niños y niñas migrantes no acompañados y separados que quedan fuera del sistema de protección.*

- Promover y fortalecer **políticas coordinadas** entre áreas de infancia, juventud, empleo, vivienda, protección social, entre otras (a nivel estatal, autonómico, provincial y municipal) dirigidas a asegurar la plena integración social de las y los jóvenes extutelados
- Ampliar y fortalecer la **red de recursos** para extutelados, contando también con fondos de la Unión Europea.
- Incluir expresamente a las y los jóvenes extutelados en las diferentes políticas de **acceso a pisos protegidos** o vivienda social.
- Contemplar a las y 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, como la Prestación de Inserción de Canarias (por ahora solo reconocida si se es solicitante de asilo o refugiado) o el futuro Ingreso por la Infancia y la Inclusión de Andalucía.
- Fomentar una orientación sociolaboral especializada y de desarrollo integral, promoviendo **alianzas público privadas** (sector público, sector privado, entidades sociales y jóvenes) para el desarrollo de modelos de integración sociolaboral efectivos. Y promoviendo la implicación del sector privado en la generación de oportunidades para los jóvenes extu-

telados, a través de políticas corporativas inclusivas (generación de empleo digno, estable y con proyección) programas de formación, capacitación y mentorización personalizada.

- Incluir plenamente a las y 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.

La Administración General del Estado, las Comunidades y Ciudades Autónomas y las entidades locales deben desarrollar **planes de acción**, con metas de corto y largo plazo, para la prevención de la xenofobia, estigmatización y toda forma de criminalización social y comunicacional hacia niños y niñas migrantes, en particular los no acompañados, y jóvenes extutelados. Estos planes deben contar con la participación de los propios niños y niñas migrantes en la planificación, ejecución y evaluación de estos programas, así como la alianza con diferentes sectores de la sociedad civil que trabaja para la prevención de toda forma de discriminación, racismo y xenofobia.

Fortalecer a los **gobiernos municipales**, incluyendo los recursos técnicos y humanos para la solicitud y obtención de fondos europeos especializados, para el desarrollo de iniciativas dirigidas a la promoción de la integración intercultural y la prevención de toda forma de xenofobia y racismo.



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

a) Objetivo general y alcance

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

Las características cuantitativas y cualitativas de la contingencia de carácter migratorio y humanitario, para la aplicación de este modelo, deberán ser definidas por indicadores a acordar por todos los actores responsables, con base en una serie de criterios técnicos y por el principio del interés superior del niño.

b) Principios básicos

Además de todos los principios jurídicos que deben guiar toda política relativa a los derechos del niño, este Modelo debe basarse en los principios de responsabilidad, solidaridad, oportunidad, celeridad, efectividad, integralidad y eficacia.

c) Mecanismo Nacional de Derivación

El diagnóstico, así como evidenció los múltiples problemas y consecuencias nocivas del modo de proceder actual ante las emergencias migratorias que afectan a la infancia migrante en la frontera sur, también dio cuenta de la posibilidad, por parte del sistema de protección de una Comunidad Autónoma, de trazar y transitar caminos y efectivos de acogida, protección e integración para una cantidad acotada de niñas y niños en condiciones de desamparo y vulnerabilidad. Por ambos motivos, una herramienta imprescindible de este modelo es 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, que debe ser tan oportuna como equitativa, debe estar basado 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 (po-

breza, paro, etc.), entre otros. Ello, sin perjuicio de asegurar, en la gestión de cada caso, que se trata de una decisión producto de un proceso individualizado guiado por el interés superior del niño.

d) Coordinación, planes de contingencia y Unidad de Respuesta Rápida

La gestión de una contingencia humanitaria migratoria requiere la intervención de diferentes entidades públicas, como se describe en este informe. Un modelo integral dirigido a responder de manera oportuna y eficaz en estos contextos requiere de dos elementos imprescindibles:

1. Una coordinación adecuada entre todos ellos, dirigida a cumplir de manera articulada, coherente y complementaria las obligaciones jurídicas de acogida y protección de los derechos de los niños y las niñas.

2. El desarrollo de planes de contingencia para cada uno de esos actores, a fin de asegurar que cuenta con todos los recursos necesarios (humanos, presupuestarios, procedimentales, etc.) para desempeñarse de manera oportuna y eficaz ante una contingencia de estas características.

En particular, cabe mencionar la necesidad de planes de contingencia por parte de las 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 de Gobierno, así como de las entidades de protección de infancia.

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 –, podría ser la creación de una Unidad de Respuesta Rápida a la Infancia en Emergencias

Esta unidad técnica debería coordinarse desde una Vicepresidencia del Gobierno con funciones ejecutivas, y en ella debería tener representación la Dirección Gene-

ral de Derechos de la Infancia y Adolescencia, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Política Territorial, la Fiscalía General del Estado, las Entidades públicas de protección de Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla, organizaciones especializadas de la sociedad civil y organismos internacionales.

Esta Unidad debe tener un mecanismo de diálogo permanente con las entidades de infancia de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, a fin de tener actualizados los criterios de distribución, coordinar la implementación del modelo cada vez que las circunstancias lo exijan, y evaluar periódicamente su impacto. A su vez, según la jurisdicción donde se esté dando una determinada contingencia humanitaria migratoria, se incorporarán temporalmente representantes de otras entidades públicas autonómicas, provinciales y municipales de áreas como sanidad, educación, juventud, servicios sociales, entre otras. El objetivo de esta Unidad es asegurar la plena aplicación del Modelo en una situación de contingencia. Para ello, se deben asegurar los recursos presupuestarios necesarios mediante mecanismos que permitan un uso oportuno de los mismos.

e) Actuación en lugares de llegada

La Unidad de Respuesta Rápida, en coordinación con la entidad de protección de infancia de la jurisdicción donde se desarrolla una determinada contingencia, debe tener una presencia estable -de manera directa y/o mediante entidades colaboradoras especializadas-, a pie de costa, puestos fronterizos u otros puntos de llegada de niñas y niños no acompañados. En esos contextos, debería coordinar el proceso de primera identificación de personas que podrían ser niñas y niños no acompañados, brindar información adecuada y coordinar su canalización a los centros de acogida inmediata del sistema de protección.

f) Recursos estables de acogida inmediata en todo el territorio español

A los fines de la implementación oportuna y efectiva de este Modelo, y en las condiciones de acogida exigidas por las normativas estatales, europeas e internacionales, cada Comunidad/Ciudad Autónoma adoptará las medidas necesarias para disponer de recursos de acogida inmediata suficientes, para el caso que una contingencia humanitaria migratoria lo requiera.

El Estado español debería adoptar todas las medidas posibles, a través de fondos propios y europeos, para asegurar que todas las Comunidades/Ciudades Autónomas puedan tener los recursos de acogida que requeriría la implementación del mecanismo de distribución de este Modelo en tiempos de una contingencia acaecida en cualquier punto de la frontera sur.

Preferentemente, en tanto cada contingencia lo permita, se recomienda que cada Comunidad y Ciudad Autónoma cuente con recursos de acogida inmediata para:

- 1.** niños/as no acompañados cuya minoridad de edad no presente la menor duda;
- 2.** niños/as sobre los cuáles habría duda al respecto, mientras se desarrolla -mediante el principio de celeridad- el procedimiento de determinación de la edad;
- 3.** niños/as en circunstancias específicas de alta vulnerabilidad (ello, sin perjuicio de la importancia de los criterios de especialización técnica que pueda indicar la derivación de un niño o niña a un recurso ubicado en un lugar determinado).

Como complemento a esta actuación, podría estudiarse también la posibilidad de ampliar, sobre todo en los puntos de llegada, la red de centros destinados a actividades infanto-juveniles tales como albergues juveniles, granjas-escuelas o centros de educación ambiental, en coordinación con las entidades locales. Con las debidas labores de pre-adaptación y mantenimiento, estas instalaciones podrían constituir una red de recursos a las que acudir para emergencias con llegadas muy numerosas. Sin ser por lo general la opción más adecuada, si se adaptan correctamente, tienen la ventaja de que pueden movilizarse en cortos espacios de tiempo y son más sostenibles desde un punto de vista presupuestario, puesto que pueden dedicarse a otros usos cuando no hay situaciones de emergencia.

g) Primer paso: Evaluación del Interés Superior

En el marco de una contingencia humanitaria migratoria, y bajo la coordinación de la Unidad de Respuesta Rápida, las entidades competentes deberán tener los suficientes equipos de trabajo especializados y multidisciplinarios para llevar adelante, a la mayor brevedad posible, una evaluación rápida de la identidad y filiación del niño o niña, detección de riesgos, incluyendo una primera evaluación de su interés superior.

Esta evaluación se debería realizar en el primer centro de acogida inmediata al que el niño o niña es llevado



tras su detección en costa u otro puesto fronterizo, en el cual no debería permanecer por un plazo mayor de siete días si no se duda sobre su minoría de edad, para luego aplicar el mecanismo nacional de derivación. En caso de que existiesen dudas razonables sobre su minoría de edad, se pondrá en marcha el procedimiento de evaluación, que siguiendo las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, debería estar basado en un método holístico y realizarse en el marco de un procedimiento de evaluación del interés superior.

La Unidad de Respuesta Rápida debe prever con antelación los mecanismos adecuados para ayudar a la entidad pública de tutela del territorio afectado por la contingencia a reforzar los equipos de trabajo especializados para hacer evaluaciones del interés superior del niño en cortos espacios de tiempo.

h) Agilidad de los procedimientos

El fortalecimiento institucional de todos los actores que participan en los procedimientos de carácter migratorio -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.

En particular, la reseña y el registro debe hacerse, sin excepción alguna, en el primer momento de detección de un niño no acompañado, e inmediatamente después, la declaración de desamparo y la guarda provisional. La determinación de la edad -cuando proceda- no puede prolongarse por un plazo mayor de 30 días. La tutela, por parte de la entidad pública autonómica a la cual el niño o niña fue derivado a través del Mecanismo Nacional, en el mismo momento de esa derivación o, si fuere el caso, al ser notificada la resolución sobre su minoría de edad. Las autorizaciones de residencia deben otorgarse automáticamente, y debe recurrirse a la vía de las cédulas inscripción e impulsarse con antelación mecanismos consulares con los países de origen con el objetivo de agilizar la tramitación de la documentación de identidad de niñas y niños no acompañados.

i) Refuerzo del derecho a la educación y a la salud en contingencias

El aumento del número de llegadas puede ejercer una presión importante sobre el sistema educativo y sanitario, y derivado de ello, saturación y barreras de ac-

ceso. En ausencia de una política de contingencia eficaz, el disfrute de estos derechos depende, en muchas ocasiones, de las soluciones que van encontrando las entidades que gestionan cada centro. Ello genera desigualdad en el disfrute de los derechos. El modelo de gestión de contingencias tiene que ofrecer un marco claro que permita a las Comunidades Autónomas implementar 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.

Educación: El modelo de contingencias debe ofrecer una guía para la adopción de Convenios entre las Direcciones Generales de Infancia y las Consejerías de Educación (o el Ministerio de Educación, en el caso de Ceuta y Melilla) que establezcan un marco de actuación para las contingencias. Los convenios, por ejemplo, deben establecer procedimientos simplificados para la escolarización (eliminando posibles trabas burocráticas para la inscripción en las escuelas derivadas, por ejemplo, de ausencia de pasaportes, NIE o empadronamiento), prever la creación de aulas de alfabetización y refuerzo escolar, el refuerzo de las plantillas, así como establecer vías de colaboración con entidades especializadas de la sociedad civil para la consecución de estos objetivos.

Salud (Mental) y atención psicosocial: De modo similar, la política nacional de contingencia también debe dar orientaciones para que la entidad de protección refuerce la colaboración con las Consejerías de Sanidad (Canarias y Andalucía) o el Ministerio de Sanidad (Ceuta y Melilla), de manera que pueda garantizarse un acceso a la atención sanitaria sin barreras administrativas, y sobre todo asegurar un acceso rápido a la red de atención psicosocial y a la red de salud mental del sistema nacional de salud si fuera preciso. El impacto que tiene el proceso migratorio, incluyendo las condiciones de recepción y acogida, en la salud mental de los niños y niñas migrantes ha sido ampliamente documentado. Este impacto crece en contextos de contingencia.

j) 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.

Para una implementación oportuna y efectiva de procedimientos dirigidos a garantizar este derecho de todo niño o niña, se deben promover los acuerdos y protocolos necesarios dentro y entre las entidades de protección de cada Ciudad o Comunidad Autónoma. Se recomienda también que España promueva la elaboración de una herramienta dirigida a establecer una hoja de ruta homologada para que las entidades responsables de la protección de la infancia en los países de la Unión Europea realicen de manera oportuna y efectiva procesos de reunificación familiar con base en la evaluación del interés superior del niño, a fin de garantizar la colaboración efectiva entre países, y superar las trabas y carencias en los procesos existentes.

k) 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 en los recursos de cada uno de los sistemas de protección. 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 objeto de una medida de devolución automática, o cualquier otra forma de retorno contraria a la normativa y principios de derechos de la infancia.

l) Fondo Permanente de Contingencia

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 garantías que eviten su pérdida en períodos de no utilización.

III. Reformas Normativas

Todavía siguen pendientes la mayoría de reformas normativas que señalamos en el informe anterior sobre infancia no acompañada en la frontera sur (UNICEF, 2019: 127-129) y que afectan a la Ley de Protección Jurídica del Menor, la Ley de Extranjería y su Reglamento, el Código Civil, y la normativa de asilo. No obstante, incidimos aquí de una forma especial en la urgencia en concluir el proceso de reforma anunciado de la Ley de Extranjería (en materia de Determinación de la Edad) y del Reglamento de Extranjería, ya que afectan 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, la reforma del Reglamento de Extranjería debe establecer, entre otras cuestiones:

a) Que estos niños y niñas sean **considerados regulares** a todos los efectos, aún sin disponer de tarjeta de residencia, cuya obtención será considerada una mera formalización de la misma, conforme al art. 37.5. de la L.O. 1/2000.

b) Que se les conceda **automáticamente autorización de residencia y trabajo** a partir de los 16 años.

c) Que obtengan **autorización de residencia y trabajo hasta que alcancen 18 años**, eliminando la vigencia inicial de 1 año. En caso de que hayan accedido a ese derecho habiendo alcanzando los 17 años, su residencia inicial deberá tener vigencia de mínimo 1 año.

d) Únicamente sean considerados indocumentados aquellos menores de edad que no dispongan de pasaporte o documento que acredite su edad e identidad. Y, en caso de no poder ser documentados a través de sus países de origen, serán documentados con **cédula de inscripción** tramitada de oficio.

e) Renueven su autorización de residencia y trabajo si cumplen con uno de los siguientes requisitos: acreditación de su incorporación real o potencial al mercado de trabajo; informe positivo de la entidad de tutela o informe de esfuerzo de integración. Se **eliminan los requisitos de cotización y medios económicos**, y esta autorización tendrá vigencia de 2 años, como todas las residencias renovadas.

f) Que accedan a la **autorización de residencia de larga duración** tras haber estado dos años bajo la tutela y/o guarda continuada de las entidades públicas, en coherencia con el Código Civil y lo relativo al acceso a la nacionalidad.

g) Que puedan solicitar, en caso de que no hubiesen sido documentados antes de alcanzar la mayoría de edad con la correspondiente tarjeta de residencia, en el plazo de 1 año desde su salida, la emisión de una tarjeta de residencia y trabajo que reconozca su **antigüedad de residencia legal**, retrotrayendo los efectos a la fecha de ingreso del menor de edad en el sistema de protección y que tendrá vigencia de 2 años, en caso de cumplir los requisitos previstos en el art. 197.

h) Asimismo, se propone que estas disposiciones se apliquen a los jóvenes que, si bien fueron menores de edad en algún momento desde el 1 de enero de 2018, no accedieron a la autorización de residencia que les hubiera correspondido, y aún hoy se encuentran en situación administrativa irregular, con el objetivo de poner fin a su situación de exclusión social.

La **reforma del procedimiento de determinación de la edad** ha sido 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 las siguientes garantías jurídicas en este procedimiento:

- No uso de forma indiscriminada. Solo debe recurrirse a este procedimiento cuando haya una **duda fundada** sobre la 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 (incluidas pruebas documentales de distinto tipo y entrevistas), absteniéndose de recurrir a pruebas médicas que pueden resultar invasivas y tienen un alto margen de error.
- Respetar siempre la **presunción de minoría de edad** en caso de duda.
- Considerar como auténtica toda **documentación de identidad**, a menos que se demuestre, objetivamente y por los medios adecuados, lo contrario.
- Llevar a cabo el procedimiento siempre en presencia de **representante legal y abogado**.
- Informar a los niños con **información adaptada** a su edad y salvaguardar siempre el derecho a ser oído.
- Tener en cuenta **consideraciones de género y culturales**.
- Actuar en virtud del **principio de celeridad**.
- Posibilidad de **recurso judicial directo** contra las decisiones.

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

Dos de los principales retos identificados en la recepción y acogida de personas adultas y familias migrantes y solicitantes de asilo llegadas a Canarias desde 2019 en adelante, a cargo del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, han sido, por un lado,

la falta de planificación previa de una contingencia migratoria; y por el otro, la identificación de un enfoque bastante limitado de derechos de las niñas y los niños en esa respuesta. Por lo tanto, las recomendaciones están basadas principalmente en esos desafíos.

I. Plan de Contingencia para crisis humanitarias migratorias

Diseñar un Plan de Contingencia con el objetivo de asegurar una respuesta planificada, oportuna y efectiva para brindar una atención y acogida adecuada a las personas y familias con niños que llegan a territorio español en el marco de una crisis humanitaria migratoria. Ello debería incluir, entre otras cosas, lo siguiente:

- Habilitación y adecuación de **recursos permanentes de acogida inmediata** en los diferentes puntos de llegada de la frontera sur, que cumplan todos los estándares internacionales, europeos y nacionales -incluyendo lo establecido en las leyes de Protección Jurídica del Menor y de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia frente a la Violencia.
- Identificación previa de otros **recursos adicionales de acogida**, en coordinación con las autoridades autonómicas y locales y según los mismos estándares, que pudieran movilizarse en cortos espacios de tiempo para hacer frente a grandes volúmenes de llegadas.
- Fortalecer la **coordinación entre todos los ministerios** que intervienen en una contingencia migratoria (incluidos el Ministerio del Interior, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación), a fin de asegurar una respuesta oportuna, coherente, y complementaria, y prevenir cualquier clase de contradicción o descoordinación que afecte a las condiciones de acogida.
- Fortalecer la coordinación 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 de la futura Estrategia Nacional para la protección e integración social de Niños y Niñas Migrantes no Acompañados.
- 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

Este protocolo debe garantizar que la atención humanitaria incorpora la perspectiva de derechos de la infancia con independencia del dispositivo o de la entidad que la realice o, mientras no se desarrolla dicho protocolo, garantizar que este enfoque se incorpora en los manuales de gestión o pliegos de condiciones de las subvenciones y contratos de las entidades sociales que realizan esta atención. En concreto, se debe:

- Continuar con el enfoque de creación de **dispositivos de atención humanitaria en las contingencias** (emergencia y atención integral) 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. Estos programas deben incluir formación sobre cómo llevar a cabo evaluaciones del interés superior de niños y niñas migrantes y solicitantes de asilo. Sería conveniente que estos programas se hicieran en colaboración con la Dirección General de Infancia del territorio donde tenga lugar la contingencia, a través, por ejemplo, de Convenios específicos firmados con el Ministerio para este fin.
- 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**, que deben realizarse solo cuando se den dos circunstancias: que haya dudas fundadas de la inexistencia de un vínculo afectivo y haya un riesgo claro de desprotección o trata
- 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.

Educación: Sería deseable que se firmasen convenios entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por un lado, y las Consejerías de Educación (o el Ministerio de Educación, en el caso de Ceuta y Melilla) para establecer un marco claro y evitar la actual heterogeneidad de prácticas existentes en los distintos dispositivos del Plan Canarias. En concreto, estos convenios podrían contener:

- **procedimientos simplificados para la escolarización** (eliminando posibles trabas burocráticas para la inscripción en las escuelas derivadas, por ejemplo, de ausencia de pasaportes, NIE o empadronamiento);
- establecer **programas homologados de educación en emergencias** en articulación con el sistema educativo y en colaboración con entidades especializadas de la sociedad civil;
- implementación estandarizada de **propuestas pedagógicas en los centros de acogida inmediata**.

Salud mental y atención psicosocial: Del mismo modo que se plantea para los niños y niñas no acompañados, el protocolo de atención humanitaria con enfoque de infancia en crisis dirigido a niños con familias, debería contemplar también el refuerzo de la coordinación entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las Consejerías de Sanidad (Canarias y Andalucía) o el Ministerio de Sanidad (en el caso de Ceuta y Melilla), de manera que pueda garantizarse un acceso a la atención sanitaria sin barreras administrativas, y sobre todo asegurar un **acceso rápido** a la red de atención psicosocial y a la red de salud mental del sistema nacional de salud, garantizando una **atención culturalmente competente**, como hemos tenido la ocasión de señalar en relación con los niños y niñas no acompañados.

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.



7. BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah (1951). *Los orígenes del totalitarismo*. Alianza editorial
- CEAR (2021). *Migración en Canarias, la emergencia previsible*. Marzo de 2021
- Comisión Europea (2021a). *Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2021) 142 final. Bruselas, del 24 de marzo de 2021.
- Comisión Europea (2021b). *Joint Employment Report 2021*. As adopted by the Council on 9 March 2021, Bruselas.
- Comisión Europea (2017). *Protección de los menores migrantes*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. COM(2017) 211 final. Bruselas, 12 de abril de 2017
- Comité de Derechos del Niño (2019). *Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil*. CRC/C/GC/24, 18 de septiembre de 2019
- Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias (2017). *Observación general conjunta núm. 4 CMW (2017) y núm. 23 CRC (2017) sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno*. CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/23, del 16 de noviembre de 2017
- Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias (2017). *Observación general conjunta núm. 3 CMW (2017) y núm. 22 CRC (2017) sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*. CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22, del 16 de noviembre de 2017
- Comité de Derechos del Niño (2016). *Observación general núm. 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*. CRC/C/GC/20, del 6 de diciembre de 2016.
- Comité de Derechos del Niño (2014). *Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. CRC/C/GC/14, del 29 de mayo de 2003
- Comité de Derechos del Niño (2005). *Observación General No. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. CRC/GC/2005/6, del 1º de septiembre de 2005
- Defensor del Pueblo (2021). *La migración en Canarias*. Estudio. Madrid
- Defensor del Pueblo (2020). *La contribución de la inmigración a la economía española*. Estudio. Madrid
- Defensor del Pueblo (2017). *MENA. Área de Migraciones e Igualdad de Trato*. Informes Anuales 2013-2017. Madrid.
- Defensor del Pueblo de España (2011). *¿Menores o Adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*. Madrid.
- Defensor del Pueblo de Andalucía (2018). *El otro rostro de la inmigración: Menores no acompañados y jóvenes inmigrantes extutelados*. En Informe al Parlamento 2017. Sevilla.
- Defensores del Pueblo (2019). *Atención a menores extranjeros no acompañados*. Documento de síntesis, 34 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, octubre de 2019
- Diputado del Común (2001). *Estudio sobre la inmigración irregular proveniente del Magreb y el África subsahariana en la provincia de Las Palmas*. Santa Cruz de La Palma, junio de 2001
- EASO (2021). *EASO Asylum Report*. Junio de 2021
- EASO (2018). *Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores*. Diciembre de 2018
- EASO (2016). *Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores*. Septiembre de 2016
- Fanjul, Gonzalo, Ismael Gálvez y Jennifer Zuppiroli (2021). *Creer sin papeles en España*. Fundación Por Causa y Save the Children. Madrid
- Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos (2020). *Manifiesto. Un Callejón sin Salida*. Disponible en <https://uncallejonsinsalida.org/manifiesto/>
- Fundación Nuevo Sol (2009). *MENAS*. Estudio sobre la migración internacional de Menores Extranjeros No Acompañados Subsaharianos hacia las Islas Canarias. Legaz Cervantes, Francisco.
- Fundación Raíces (2020). *Propuesta de procedimiento sobre evaluación de la edad*, diciembre de 2020. Disponible en http://www.fundacionraices.org/?page_id=2368
- Human Rights Watch (2010). *Emergencia eterna. La institucionalización de menores extranjeros no acompañados en centros de emergencia de las Islas Canarias no tiene fin*. Junio de 2010.

6. BIBLIOGRAFÍA (cont.)

- Human Rights Watch (2007). *Responsabilidades no bienvenidas*. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2007/07/26/responsabilidades-no-bienvenidas/espana-no-protege-los-derechos-de-los-menores>
- INJUVE (2021). *Informe sobre juventud en España 2020*. Madrid
- Jiménez Álvarez, Mercedes (2021). *Comprendiendo las movilidades infantiles, adolescentes y juveniles y apostando por la intervención sociocomunitaria de los gobiernos locales en Andalucía y norte de Marruecos*. Proyecto *Tú También*. Editado y coordinado por el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI). Mayo de 2021
- Jiménez Álvarez, Mercedes (2019). *Desapariciones de menores extranjeros no acompañados en España. Una primera aproximación a sus significados*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 168-188.
- Mbaye, Mame Cheikh (2020). *Diagnosis sobre la integración y adaptación de los menores extranjeros no acompañados del África subsahariana en la sociedad canaria*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
- Médicos del Mundo (2021). *La salud naufraga en la frontera sur*. Junio 2021
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021). *Informe de progreso 2021 y Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*. Madrid
- OIM (2021). *Familias de personas migrantes desaparecidas: su búsqueda de respuestas, el impacto de la pérdida y recomendaciones para mejorar las respuestas institucionales a sus necesidades*. Informe sobre España. Ginebra
- OIM (2019). *Travesías mortales. Niños migrantes desaparecidos*. Volumen 4. Ginebra
- Síndic de Greuges (2018). *La situación de los menores migrantes sin referentes familiares en Cataluña*. Septiembre 2018
- UNICEF (2020). *La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana*. Nota técnica. Oficina de UNICEF para América Latina y el Caribe. Disponible en <https://www.unicef.org/lac/informes/la-regularizacion-migratoria-como-condicion-esencial-para-la-proteccion-de-nna>
- UNICEF (2019). *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española*. Madrid
- UNICEF España y Unicef Francia (2020). *Más allá de la supervivencia. Cómo mejorar la intervención en Europa con niños y niñas migrantes no acompañados y separados que quedan fuera del sistema de protección*. Ginebra
- UNICEF (2017). *El acogimiento como oportunidad de vida. Referentes de buena práctica y recomendaciones para una atención idónea a niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar y residencial*. Madrid.

ANEXO

AGENDA DE LA INVESTIGACIÓN. LISTADO DE ENTREVISTAS Y CENTROS VISITADOS

1. AUTORIDADES PÚBLICAS

1.1. Administración General del Estado e Instituciones del Estado

- 1.1.1. Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).
- 1.1.2. Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)
- 1.1.3. Delegación de Gobierno en Canarias y en Ceuta
- 1.1.4. Fiscalía de Sala Coordinadora de Menores, y Fiscalías de área en Gran Canaria, Tenerife y Ceuta.
- 1.1.5. Fiscalía de Sala Coordinadora de Extranjería y Fiscalías de área en Gran Canaria y Tenerife.
- 1.1.6. Policía Nacional (Comisaría de Extranjería) en Gran Canaria
- 1.1.7. Oficina del Defensor del Pueblo (área de infancia migrante)

1.2. Comunidad Autónoma de Canarias

- 1.2.1. Dirección de protección de la Infancia y Familia (3 reuniones -1 virtual)
- 1.2.2. Dirección de Juventud
- 1.2.3. Diputado del Común

1.3. Ayuntamientos y gobiernos insulares

- 1.3.1. San Cristóbal de La Laguna (Tenerife)
- 1.3.2. Villa de Moya (Gran Canaria)
- 1.3.3. Cabildo de Fuerteventura
- 1.3.4. Cabildo de Gran Canaria
- 1.3.5. Cabildo de Tenerife

1.4. Comunidad Autónoma de Andalucía

- 1.4.1. Dirección General de Infancia, Consejería de Igualdad, Políticas sociales y Conciliación
- 1.4.2. Defensor del Menor de Andalucía

1.5. Ciudad Autónoma de Ceuta

- 1.5.1. Área de Menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta

2. AGENCIAS DE NACIONES UNIDAS Y UNIÓN EUROPEA

2.1. ACNUR (Sede central, Canarias y Ceuta)

2.2. OIM (Sede central y Canarias)

2.3. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)

3. SOCIEDAD CIVIL

3.1. Amnistía Internacional (sede central)

3.1. SOCIEDAD CIVIL (CANARIAS)

- 3.1.1. ACCEM Canarias (Las Raíces)
- 3.1.2. Asamblea de Apoyo a Personas Migrantes de Tenerife
- 3.1.3. Asociación Somos Red en Gran Canaria
- 3.1.4. Asociación Coliseo
- 3.1.5. Cruz Blanca (equipo de trabajo en centro El Sebadal)
- 3.1.6. Cruz Roja Española (Sede Central, y equipos en los recursos visitados)
- 3.1.7. Fundación Don Bosco en Tenerife
- 3.1.8. Fundación MAIM en Gran Canaria
- 3.1.9. Asociación Quórum Social 77
- 3.1.10. Radio ECCA
- 3.1.11. Save the Children (Gran Canaria, y Sede Central)
- 3.1.12. Federación de Asociaciones Africanas en Gran Canaria
- 3.1.13. Asociación de Senegaleses en Tenerife
- 3.1.14. Asociación de Malienses en Tenerife

3.2. SOCIEDAD CIVIL (ANDALUCÍA)

- 3.2.1. Federación Andalucía Acoge
- 3.2.2. CEAR Andalucía
- 3.2.3. Save the Children Andalucía
- 3.2.4. Voluntarios por otro Mundo

3.3. SOCIEDAD CIVIL (CEUTA)

- 3.3.1. Save the Children (misión temporal en Ceuta)
- 3.3.2. SAMU
- 3.3.3. Engloba

4. REUNIONES CON EQUIPOS DIRECTIVOS, PROFESIONALES, Y DIÁLOGO CON NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES EN LOS SIGUIENTES LUGARES

4.1. Fuerteventura

- 4.1.1. Centro Acor- Mundo Nuevo
- 4.1.2. Centro Tebeto & equipo Jable- Cabildo de Fuerteventura- Mundo Nuevo
- 4.1.3. Centro El Matorral- Cruz Roja
- 4.1.4. Centro para familias de Cruz Roja

4.2. Gran Canaria

- 4.2.1. Apartamentos Carlota- Quorum Social 77
- 4.2.2. Apartamentos Puerto Bello- Siglo XXI
- 4.2.3. Centro Moya- Quorum Social 77
- 4.2.4. Centro Bandama- Quorum Social 77
- 4.2.5. Centro Casablanca- Cabildo Gran Canaria- Nuevo Futuro
- 4.2.6. Centro Bentayga- Cabildo Gran Canaria- Quorum Social 77
- 4.2.7. Centro Fátima Mernissi -Quorum Social 77
- 4.2.8. Centro San Luis- Quorum Social 77
- 4.2.9. Centro Tirajana 1- Quorum Social 77
- 4.2.10. Centro Tirajana 2- Quorum Social 77
- 4.2.11. Centro San Juan 1 (El Hospitalito)- Quorum Social 77

4.3. Tenerife

- 4.3.1. Hotel Adonis- Coliseo
- 4.3.2. Centro La Villa- Coliseo
- 4.3.3. Centro La Cañada- Coliseo
- 4.3.4. Centro El Arenal-Cabildo Tenerife- Mundo Nuevo
- 4.3.5. Centro El Ortigal- Coliseo

5. REUNIONES CON EQUIPOS DIRECTIVOS Y VISITA A LOS SIGUIENTES CENTROS PARA PERSONAS ADULTAS Y GRUPOS FAMILIARES

5.1. Fuerteventura

- 5.1.1. El Matorral (Cruz Roja, Plan Canarias)
- 5.1.2. Centro de Cruz Roja para Familias

5.2. Gran Canaria

- 5.2.1. Canarias 50 (Cruz Roja, Plan Canarias)
- 5.2.2. CATE Barranco Seco (Ministerio del Interior)
- 5.2.3. FCB (Cruz Roja)
- 5.2.4. Sebadal (Cruz Blanca, Plan Canarias)

5.3. Tenerife

- 5.3.1. Casa de las Madres -Tenerife II- (Cruz Roja)
- 5.3.2. Las Canteras (OIM, Plan Canarias)
- 5.3.3. Las Raíces (ACCEM, Plan Canarias)

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