



RECOMENDACIONES

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

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 necesariamente¹:

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 acompañados².

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

1. 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*.

2. <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 jóvenes³.

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:

3. 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.



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