

RECOMENDACIONES PARA UNA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA



© UNICEF/MANU TRILLO

RECOMENDACIONES PARA UNA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA

El contenido de esta separata se corresponde con el apartado de Recomendaciones del Informe "Los derechos de los niños y niñas no acompañados en la frontera sur española", UNICEF Comité Español (2019). Estas recomendaciones están basadas en un análisis documental y un trabajo de campo realizado por UNICEF Comité Español en distintos lugares de la frontera sur española (Melilla, Ceuta y algunas provincias de Andalucía), entre el 20 de septiembre y el 16 de octubre de 2018. Se visitaron 20 establecimientos de distinta naturaleza de los sistemas de protección y de acogida a migrantes, y se realizaron entrevistas semiestructuradas a niños y niñas migrantes no acompañados, jóvenes extutelados y a los actores clave de los distintos niveles políticos y administrativos territoriales y del poder judicial, sociedad civil, Defensorías del Pueblo y agencias de Naciones Unidas.

Las propuestas están referidas específicamente a la situación los niños y niñas migrantes no acompañados. Sin embargo, al estar varias de ellas estrechamente vinculadas con desafíos y debilidades del sistema de protección de infancia en general, su implementación puede requerir la adopción de una serie de modificaciones -normativas y programáticas- que se aplicarían a todos los niños y niñas, sin perjuicio de su nacionalidad de origen, o de si son o no migrantes.

Edita

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

Depósito Legal: M-6119-2019



RECOMENDACIONES GENERALES

Todas las políticas, iniciativas y medidas que, tanto a nivel general como individual, se adopten en materia de infancia migrante no acompañada, deberían estar guiadas por los siguientes principios, los cuales deberían estar expresamente regulados en las principales herramientas normativas, procedimentales o de formación de recursos humanos.

1 El **interés superior del niño** debe ser un elemento central en el diseño de las políticas, la elaboración y realización de los procedimientos, en la implementación de toda iniciativa y la adopción de las decisiones sobre niños y niñas migrantes no acompañados. Por ello, es necesario garantizar a través de herramientas normativas y procedimentales y operativas, la realización de una **evaluación del interés superior** como base de cada una de las decisiones que de manera individual pueda impactar en los derechos de un niño o niña. Los demás principios y derechos deben estar garantizados al hacer esta evaluación, en particular el derecho a ser escuchado.

2 Las medidas normativas y de otra índole de la política de protección integral de los derechos de la infancia migrante no acompañada debe asegurar el reconocimiento y ejercicio de esos derechos sobre la base del **principio de no discriminación**. La nacionalidad o condición migratoria no puede ser en modo alguno un motivo para la restricción de un derecho.

3 En cada una de las evaluaciones del interés superior del niño, y en particular en todo lo referido al plan individualizado de acogida para cada niño y niña migrante no acompañado, las autoridades competentes deben contemplar de manera especial y explícita el **impacto en el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo** del niño, tanto en el corto como en el largo plazo.

4 Asegurar a través de mecanismos normativos, procesales, recursos humanos y otros, que los niños y niñas migrantes no acompañados puedan participar y ser **debidamente escuchados** en todos los procedimientos que llevan a la toma de decisiones sobre sus condiciones de acogida e integración. Con base en el principio de autonomía progresiva, esa participación debe ser paulatinamente ampliada sobre la base de la edad y madurez de cada niño y niña.

5 Garantizar que en cada procedimiento en el que se adopten decisiones que puedan afectar a los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados, estén contempladas todas las garantías fundamentales del **debido proceso**. En particular:

5.1. Brindar de manera periódica toda la **información** necesaria acerca del procedimiento, sus formas y posibles resultados, de manera clara, sencilla, en un idioma que entienda y a través de profesionales debidamente entrenados y sensibilizados. Esta información, a su vez, es fundamental para que la persona menor de edad pueda expresar su opinión y ser escuchada, y que ello sea tenido en cuenta adecuadamente.

RECOMENDACIONES GENERALES

5.2. Garantizar, desde un primer momento, **asistencia legal gratuita** en todos los procedimientos, en especial en los procedimientos de determinación de la edad, la determinación del interés superior del niño, la solicitud de protección internacional, la tutela, la documentación de residencia y trabajo, y la protección frente a la trata, entre otros.

Sin perjuicio de la asistencia jurídica que pueda brindar personal especializado de los sistemas de protección de la infancia, con el fin de garantizar una asistencia letrada gratuita e independiente, los Colegios de Abogados deberían contar con un turno especial de profesionales especializados en derechos de niños y niñas en el contexto de la migración. De la misma manera, se deberían facilitar que instituciones de la sociedad civil especializadas en esta materia, también puedan desempeñar funciones de apoyo jurídico gratuito a niños y niñas migrantes no acompañados.

5.3. Asegurar, además, la representación mediante una **figura de defensoría judicial**, en todos los casos en que hubiera diferencia de opiniones entre el niño y la entidad pública a cargo de su tutela.

5.4. En el marco de los procedimientos administrativos o judiciales relativos a los derechos de niños y niñas migrantes no acompañados, se debe garantizar su derecho a **recurso contra la decisión que dictare la autoridad competente**, incluyendo el derecho de acceder a la justicia.

5.5. Desde los procedimientos de rescate, detección y recepción en adelante, los niños y niñas no acompañados puedan contar con la asistencia de **una figura de mediación cultural** que les garanticé una apropiada comprensión de esos procesos, su significado, objetivo y posibles resultados.

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

6 Asegurar una **capacitación adecuada** de los equipos profesionales de todos los organismos estatales y autonómicos con competencia directa o indirecta en todo lo relativo a la protección de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados, tales como: a) personas que forman parte de los mecanismos de rescate, recepción, detección y derivación de niños y niñas migrantes no acompañados; b) profesionales de los centros del sistema de protección; c) integrantes de las fuerzas de seguridad; d) representantes de instituciones educativas o de organismos en materia laboral, o cualquier otra vinculada con el proceso de integración de estos niños y niñas; e) profesionales que intervienen en los procedimientos de residencia, trabajo y determinación de la edad; f) representantes del sistema de administración de justicia, y en particular de las fiscalías y tribunales con competencia en materia de infancia.

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

La adopción de este Plan, requiere un acuerdo entre Estado y Comunidades y Ciudades Autónomas, y la implicación de todas las instituciones públicas competentes, organizaciones de la sociedad civil, agencias de Naciones Unidas especializadas y personal técnico y académico experto. Este Plan es imprescindible para garantizar la implementación de una política pública homogénea de protección integral de los derechos de niños y niñas migrantes no acompañados en España.

Los retos identificados a lo largo de la investigación evidencian la necesidad de llevar adelante una serie de reformas por parte de todos los actores públicos -cada uno desde su respectiva responsabilidad y competencia. Estas reformas deben llevarse a cabo dentro de un marco político común, basado en la Convención sobre Derechos del Niño y en otros tratados internacionales aplicables reconocidos por España.

El Plan debe incluir compromisos específicos para múltiples instituciones públicas de todos los niveles territoriales, y en el plano ejecutivo, legislativo y judicial, y debe perseguir los siguientes objetivos generales:

- Un marco normativo integral y armonizado de protección de los derechos de la infancia migrante no acompañada.
- Procedimientos adaptados a los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados.
- Condiciones de acogimiento familiar y residencial que aseguren la protección integral de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados, de acuerdo con los estándares internacionales.
- Una plena integración educativa, social y laboral, en los casos en que se decida la permanencia del niño o

niña en España basada en la evaluación y/o determinación de su interés superior.

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

a) A nivel estatal

1.1. Modificación de la Ley de Protección Jurídica del Menor

Incluir todos los principios y estándares de derechos de niños y niñas en contexto de migración y, en concreto, que regule todos los aspectos relativos a la infancia migrante no acompañada, ampliando lo recogido actualmente por la normativa de extranjería.

Modificar también el artículo 14, sobre atención inmediata, para que la entidad pública asuma de oficio la guarda provisional desde que se localiza al niño o niña migrante no acompañado.

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

1.2. Derogar el artículo 12.4 de la Ley de Protección Jurídica del Menor.

El establecimiento de criterios de “fiabilidad o no fiabilidad” a través de un “juicio de proporcionalidad” de la documentación aportada, tal y como prevé este artículo, significa que la fiscalía puede decidir la realización de pruebas incluso cuando los niños y niñas migrantes no acompañados estén en posesión de documentación auténtica, algo que va en contra de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y de la doctrina del Tribunal Supremo.

1.3. Adopción del Reglamento de la Ley de Protección Jurídica del Menor.

Las disposiciones reglamentarias deben guiar las políticas de protección de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados, estableciendo los estándares mínimos comunes de recepción, atención e integración de estos niños y niñas.

1.4. Modificación de la Ley de Extranjería/Reglamento de Extranjería.

Tras la reforma de la Ley de Protección Jurídica del Menor, la normativa de extranjería debería modificarse en consonancia.

No obstante, mientras no se procede a regular todos los aspectos relacionados con los derechos fundamentales de los niños y niñas migrantes no acompañados en la Ley de Protección Jurídica del Menor, resulta necesario:

1.4.1. Modificación del artículo 35 de la Ley de Extranjería y del artículo 190 del Reglamento de Extranjería.

En línea con lo recomendado por el Comité de Derechos del Niño a España en materia de determinación de la edad de niños no acompañados, la Ley de Extranjería debería:

- Hacer una mención al derecho de los niños y niñas no acompañados a disponer de un representante legal (asesor) durante los procedimientos de determinación de la edad.
- Prever el recurso a métodos interdisciplinarios

para determinar la edad (incluyendo también la entrevista a los niños y niñas) en los casos en los que no haya documentación auténtica y persistan dudas justificadas sobre la minoría de edad.

- Garantizar la posibilidad de un recurso judicial directo y automático contra la decisión que determina la edad, más allá del recurso frente a las consecuencias de la aplicación del decreto de mayoría de edad.

1.4.2. Prever expresamente la posibilidad de medidas cautelares alternativas a la separación sistemática entre el niño y el adulto que lo acompaña durante la práctica de pruebas de ADN, cuando no hubiera riesgo de trata o explotación.

1.4.3. Derogar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería (introducida por la Disposición final primera de la Ley de Seguridad Ciudadana) que prevé el régimen especial de rechazo en las fronteras de Ceuta y Melilla, en la medida en que es imposible que un procedimiento tan sucinto, aunque fuese regulado, permita la salvaguarda de todas las garantías jurídicas desde el punto de vista de la infancia: evaluación previa individualizada del interés superior (incluida la búsqueda de familiares) en un entorno adecuado y realizada por personal especializado, asistencia jurídica e intérprete, información adaptada a la edad y madurez, y posibilidad de recurso.

1.4.4. Eliminación de los requisitos para la autorización de trabajo a los 16 años, previstos por el artículo 41.1 j) de la Ley de Extranjería.

Más allá de los requisitos previstos por el Estatuto General de los Trabajadores para todos los menores de dieciocho años, la ley en vigor requiere que los “menores extranjeros no acompañados” soliciten autorización para trabajar salvo para aquellas actividades que, “a propuesta de la entidad de protección de menores y mientras permanezcan en situación de tutela, favorezcan su integración social”.

1.4.5. Prohibición expresa de privación de libertad a los niños y niñas migrantes no acompañados, así como a las familias migrantes (niños y niñas con sus padres), durante las operaciones de recepción marítima y terrestre y reseña policial.

1.5. Adopción del Reglamento de Asilo

A fin de regular de manera adecuada y detallada el ejercicio del derecho de asilo de los niños y niñas no acompañados, con todas las garantías procesales para ello, así como incorporar un procedimiento específico para que los niños y niñas puedan solicitar asilo de manera independiente de su familia.

1.6. Derogación del artículo 172.5 c) del Código Civil, en relación con la posibilidad de cese de tutela y guarda provisional de la Entidad Pública, en caso de abandono voluntario del centro durante seis meses y situación en paradero desconocido.

Con el objetivo de evitar que en ningún caso cese la tutela o guarda de un niño o niña migrante no acompañando que no esté bajo tutela o guarda de otra Entidad Pública autonómica.

1.7. Modificación de la Ley Orgánica de Educación.

Tal y como prevé el artículo único del Anteproyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, es necesario modificar el artículo 4 sobre Enseñanza Básica para contemplar que se favorezca “que los alumnos y alumnas menores de edad que hayan superado los 16 años, reciban algún tipo de formación académica o profesional”. A ello habría que añadir, que es necesario que mediante esta formación, se pueda acceder a la formación del sistema educativo postobligatorio (FP Básica o Media), u obtener el graduado en Educación Obligatoria Secundaria.

1.8. Aprobación de la Ley Orgánica de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

El Anteproyecto prevé un apartado específico sobre los centros de protección, en el que se menciona la obligación

de aplicar protocolos de actuación, el establecimiento de planes de prevención y detección, y la supervisión de los centros por parte del Ministerio Fiscal cada dos meses.

También prevé la creación de fiscalías especializadas en menores (más allá de las secciones de menores de las fiscalías territoriales actuales), y de los Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad.

1.9. Adopción de una Ley específica sobre trata de seres humanos que contemple las necesidades y derechos específicos de las personas menores de edad.

Esta ley debe abordar la realidad de la explotación que viven muchos niños y niñas, ya sean como víctimas directas o como hijos de víctimas de trata. El enfoque de protección y de atención a sus necesidades específicas se tiene que traducir en recursos y personal especializados.

La ley debe crear un Mecanismo de Coordinación y Derivación Nacional para víctimas de trata, a semejanza de otros países, que aúne los esfuerzos de todos los actores implicados en la prevención, detección, protección de las víctimas y lucha contra los explotadores, siempre poniendo las necesidades de las víctimas en el centro de sus actuaciones.

A este fin, sería necesario también implantar una herramienta de estimación de víctimas que permita orientar las políticas y actuaciones de forma más realista, y que contribuya a tener datos e información comparables entre países (siguiendo el sistema estadístico de Estimación de Sistemas Múltiples, que utiliza listas de víctimas identificadas para estimar el número de las desconocidas).

b) A nivel autonómico

Las Comunidades y Ciudades Autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, deben modificar los instrumentos normativos autonómicos aplicables en el plazo más breve posible, para adecuarlos a los objetivos y disposiciones del Plan Nacional y al marco normativo estatal en vigor, así como para garantizar su desarrollo e implementación.

En el caso andaluz, a fecha de publicación de este informe, se dispone ya de un anteproyecto para una nueva

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

ley de infancia y adolescencia que contempla la garantía de todos los derechos que les corresponden a los niños extranjeros no acompañados como menores de edad y su acceso a todos los servicios y prestaciones, especialmente en salud, educación, servicios sociales, empleo, formación profesional y ocupacional.

damente reglamentado en la normativa y contar con los recursos presupuestarios y humanos suficientes para su aplicación. Todos los pasos y etapas procesales, así como los profesionales que intervienen, deben ser especialmente sensibles a los niños y las niñas, a su condición de migrantes, género y origen étnico, entre otros aspectos.

2 Asegurar una política integral coordinada entre todos los agentes competentes en los distintos niveles territoriales: estatal, autonómico y local.

Esto es, instancias con competencias en infancia y organismos competentes en materia de educación, atención sanitaria, empleo y formación profesional, migración, asilo, acceso a la justicia, trata de personas, equidad de género, juventud, protección social y cualquier otro que sea necesario para garantizar una protección integral.

La herramienta existente de coordinación de ámbito estatal, el Protocolo Marco sobre Determinadas Actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, debe ser revisado para garantizar una adecuación al contexto actual, para ampliar su alcance (sin entrar a regular derechos fundamentales). Esta y otras herramientas tienen que ser desarrolladas y adaptadas al ámbito autonómico y local, en aras a garantizar una coordinación integral y efectiva.

La normativa y su implementación debe asegurar que a través de la determinación del interés superior se elabora, en cada caso, un plan individualizado de seguimiento y acompañamiento del niño y niña no acompañado, durante el tiempo necesario para garantizar una solución sostenible, incluyendo la primera etapa de mayoría de edad en el marco de las políticas de transición a la vida adulta, e inclusión social plena de la juventud de manera independiente y autónoma.

3.2. Adopción de Pautas específicas para la infancia en las actuaciones de rescate, recepción en costas y puntos fronterizos, identificación, derivación, tutela y tramitación de la documentación y permisos de los niños y niñas migrantes no acompañados, desde un enfoque especializado y de protección integral de derechos.

Para lo cual, resulta imprescindible revisar en profundidad el Protocolo Marco ya mencionado. Desde una perspectiva general, la modificación tiene que ir dirigida a conseguir una implementación práctica efectiva del mismo (teniendo en cuenta también el contexto actual), así como garantizar que este *Protocolo* se limita a ser un mero instrumento de coordinación, tal y como ha establecido el Tribunal Supremo, y, por tanto, que en ningún caso entra a regular derechos fundamentales.

En este marco y en otros instrumentos de coordinación alternativos que pudieran considerarse, es preciso garantizar, entre otros, los siguientes aspectos:

3.2.1. Información y presencia de representantes del sistema de protección en estos puntos desde el primer momento, incluida la reseña policial.

3.2.2. 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

3 Garantizar estándares comunes que aseguren una protección homogénea de los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en todo el territorio español.

3.1. Adopción de un Procedimiento común de Determinación del Interés Superior del niño, específico para los niños y niñas migrantes no acompañados.

Este procedimiento, con base en los principios y estándares internacionales sobre la materia, debería aplicarse con todas las garantías de debido proceso y desde un enfoque interdisciplinario. También debería estar adecua-

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

contraria a la normativa y principios de derechos de la infancia.

3.2.3. Entrevistas a niñas (incluido el primer contacto) realizadas por personal especializado en trata de menores de edad.

3.2.4. Garantizar que se asume de oficio la guarda provisional desde el momento de su detección, y se inicia sin dilación alguna el procedimiento de tutela.

3.2.5. Asegurar que no se producirán ceses de tutela o guarda provisional, salvo que sea asumida por otra Comunidad/Ciudad Autónoma o se tenga certeza de la presencia del niño o niña fuera de España.

3.2.6. Garantizar que se inicia de forma inmediata la tramitación de la autorización de residencia en cuanto se declara su situación de desamparo.

3.2.7. Criterios claros y armonizados para que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno aseguren el acceso a la documentación y a los permisos para los niños y niñas tutelados, y para los jóvenes extutelados.

3.2.8. Evitar la separación entre niños y adultos de referencia durante la realización de pruebas de ADN, las cuales deben estar siempre justificadas en el interés superior. Dar prioridad a otras medidas de protección que protejan conjuntamente el interés superior del niño y su derecho a no ser separado de sus padres.

3.2.9. Asegurar que las necesidades de protección internacional en virtud de la Ley de Asilo, son detectadas por personal especializado.

3.2.10. Asegurar que se le da una consideración prioritaria a la gestión de las autorizaciones de residencia de los niños y niñas migrantes no acompañados.

3.2.11. Garantizar asistencia jurídica gratuita a los niños y niñas migrantes, incluyendo la representación legal en los procedimientos administrativos y judiciales que afecten sus derechos.

3.3. Adopción de un Protocolo uniforme para la Determinación de la Edad, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

3.3.1. El respeto pleno de la presunción de minoría de edad, y la adopción de medidas cautelares que fueran pertinentes, como el ingreso del supuesto menor de edad en áreas específicas de los centros de menores.

3.3.2. Garantizar que se realizan pruebas de edad cuando existe una duda justificada y como medida de último recurso. Asegurar que no se realizan pruebas de edad cuando se cuenta con documentación auténtica.

3.3.3. Garantizar que los métodos tienen un carácter multidisciplinario y que las pruebas son realizadas por profesionales especialistas en varias disciplinas: pediatría, psicología, radiología especializada en determinación de la edad, medicina forense.

3.3.4. Asegurar que se dan todas las garantías procesales (acceso a información adaptada y en una lengua comprensible, asistencia jurídica gratuita en todo momento y posibilidad de un recurso judicial directo, esto es, no sólo contra las consecuencias de la aplicación del decreto de determinación de edad de fiscalía).

Garantizar que, de estar justificadas, las pruebas de edad se llevan a cabo en un plazo máximo de dos semanas, para evitar que se produzcan retrasos en la evaluación del interés superior y en los trámites de tutela y residencia.

3.4. Establecimiento de estándares mínimos en acogimiento residencial a nivel estatal, determinados por un enfoque integral de derechos conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño, y recogidos en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Protección Jurídica del Menor.

Se deberían incluir los siguientes aspectos:

3.4.1. Las fases del proceso, la temporalización de la medida protectora y la pauta de actuación en caso de modificación de la medida protectora.

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

3.4.2. Los instrumentos técnicos a emplear y los modelos técnicos de referencia durante la intervención con personas menores de edad, desde su ingreso hasta la salida del recurso.

El acogimiento residencial, al igual que el familiar, no es solo una realidad administrativa, sino que es sobre todo una oportunidad de vida que tiene como objetivo restaurar el entorno de seguridad y garantizar el derecho al pleno desarrollo de estos niños y niñas. Esta oportunidad surge a través de la relación afectiva que se crea entre niños y niñas que están sufriendo y los equipos que quieren darles esta oportunidad.

Por ello, es necesario asegurar que el entorno del centro se estructura en los cuatro niveles necesarios para lograr un entorno protector y un espacio seguro:

- El entorno físico protector (diseño de las infraestructuras – incluidos los cuartos de baño -, los espacios y los materiales, la localización del centro, la seguridad de acceso, la dimensión del espacio y la distribución física).
- El entorno emocional protector, para conseguir que el entorno sea lo más parecido posible a un hogar (diseño de los espacios, calidez física, espacios de juego, espacios abiertos, contacto con la naturaleza).
- Los adultos conscientes garantes del entorno de seguridad (garantizando la afectividad consciente como una competencia profesional).
- El protagonismo infantil y adolescente (en las rutinas, en los espacios de toma de decisiones o a través de otros mecanismos e iniciativas).

Debe incluirse también la necesidad de informar a los niños y niñas de manera adecuada y periódica sobre sus derechos en todo lo relativo a las condiciones de acogida, incluyendo los mecanismos de queja disponibles.

Igualmente, la intervención tiene que tener en cuenta las características y necesidades específicas de los niños y niñas víctimas de trata, los solicitantes del estatuto de refugiado, los niños con problemas de adicciones, de conducta o salud mental. En todos estos casos, resulta esencial garantizar un apoyo psicosocial especializado y reforzado, así como otras medidas

complementarias que resulten pertinentes adoptar dentro o fuera de los recursos del sistema de protección.

3.4.3. La tipología y tamaño de los centros.

- Debe garantizarse que cada establecimiento cumpla la función que le corresponde, sea de primera acogida, de recurso residencia o de recurso de autonomía y transición a la vida adulta. Las medidas a desarrollar y aplicar en el marco de un plan de contingencia ante la llegada de un número considerable de niños y niñas, no debería alterar el rol de cada centro dentro del sistema de protección.
- Los centros residenciales deben acoger a niños españoles y migrantes, teniendo en cuenta las características y necesidades específicas de ambos grupos. La acogida temporal en centros de tipo residencial exclusivamente para niños migrantes no acompañados solamente se dispondrá en la fase de primera acogida y durante un período limitado, siempre que sea necesario en su interés superior y para garantizar su integración adecuada y efectiva en condiciones de igualdad.
- Es necesario también crear nuevos recursos especializados en la atención de necesidades específicas, como las que tienen los niños y niñas con problemas de adicciones, salud mental, los niños y niñas víctimas de trata, y los beneficiarios de protección internacional.

3.4.4. Criterios mínimos en materia de higiene, infraestructura, servicios de alimentación adecuada y ajustada a necesidades nutricionales y de salud específicas, accesibilidad, y seguridad, entre otras.

3.4.5. Tipos de profesionales y ratio desagregada por especialidad.

- Debe establecerse una ratio adecuada y común de profesionales según la cantidad de niños y niñas acogidos en cada centro según el tipo de establecimiento.
- Hay que garantizar una diversidad y cantidad de especialistas adecuados según el tipo de establecimiento y los servicios que deben asegurarse para la protección efectiva de los

derechos de todos los niños y niñas tutelados. La mediación cultural, la atención psicosocial especializada, la asistencia jurídica, la educación intercultural, la formación lingüística, la asistencia sanitaria, entre otros, deben estar plenamente garantizados en cada uno de los centros.

- Garantizar con urgencia la presencia permanente de suficientes mediadores interculturales en los distintos recursos de los sistemas de protección. Estos profesionales deben poder conversar con los niños y niñas en un idioma que comprendan perfectamente y estar formados en los derechos de la infancia y los derechos de personas migrantes y refugiadas. Es necesario también regular los requisitos que deben cumplir estos profesionales.
- Además, es fundamental que en cada centro haya al menos una persona estable capaz de comunicarse satisfactoriamente en árabe, francés e inglés.
- Garantizar la presencia estable de profesionales especializados en psicología infantil y en asistencia psicosocial a niños y niñas, con particular énfasis en la infancia migrante (y más en concreto en trata y protección internacional). El número de estos especialistas debe ser tal que garantice este derecho a todos los niños y niñas migrantes no acompañados.
- Asegurar la presencia en cada centro de profesionales que brinden asistencia jurídica gratuita y, siempre que fuera necesario, ejerzan su representación letrada en los procedimientos donde estén en juego sus derechos. A esto contribuirían medidas, tales como la impartición de formación especializada, los convenios con los Colegios de Abogados y con instituciones de sociedad civil.
- Garantizar en cada centro la presencia periódica de profesionales de la salud, en particular de pediatras, sobre todo en momentos de altos niveles de ocupación. Igualmente, debe asegurarse que los niños y niñas tienen acceso al sistema público de salud con la mayor celeridad posible.
- Desarrollar criterios comunes de contratación de todos los profesionales, tanto en centros de

gestión directa como de gestión conveniada, asegurando al menos: a) la contratación de personas que cumplan todos los requisitos necesarios en cuanto a la experiencia; formación (en derechos de la infancia en el contexto de la migración y en psicología del vínculo, del trauma o psicología sistémica); antecedentes de delitos sexuales; y competencias de afectividad consciente; b) la existencia de procedimientos ágiles de contratación, particularmente en el marco de un plan de contingencia; y c) la garantía de la diversidad y cantidad de especialistas necesarios.

3.4.6. Los mecanismos de apoyo y supervisión a los profesionales.

Deberían adoptarse medidas para que, según las características de cada centro, así como las necesidades coyunturales -por ejemplo, en un plan de contingencia-, el personal de los centros cuente con servicios de asistencia psicológica dirigido a prevenir situaciones de estrés laboral o similares.

3.4.7. Las líneas básicas de las normas de convivencia, de las sanciones y medidas de contención aplicables.

- Estas líneas básicas no pueden conducir a que el desarrollo cotidiano de las actividades en el centro y que el proceso de integración de los niños y niñas esté determinado por un enfoque disciplinario. Por el contrario, deben establecer estrategias basadas en lo relacional y educativo, no en la contingencia. Además, el incumplimiento de las reglas no debería constituir un motivo para la restricción o negación de derechos fundamentales de los menores de edad.
- En el marco de la aplicación de estas reglas, la participación de los niños y niñas, su derecho a ser escuchado, así como soluciones centradas en el diálogo individual y colectivo deben ser priorizadas. Educadores, mediadores y otros profesionales deben estar especialmente preparados para la solución de conflictos por vías alternativas al enfoque punitivo.

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

3.4.8. Los mecanismos de queja para los niños y niñas, y la prevención y actuación en caso de abuso y maltrato.

- Los niños y niñas deben ser informados de manera adecuada y periódica sobre los mecanismos de queja disponible en el caso de que las condiciones de acogida no sean cumplidas de alguna manera, incluyendo en todo lo relativo a los procedimientos de tutela, desamparo, residencia e integración social, educativa y/o laboral.
- El mecanismo de queja debe ser independiente, ágil, accesible, seguro y efectivo en los centros del sistema de protección contra abusos, violencia y toda otra forma de afectación a los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados.
- También deben contemplarse medidas dirigidas a la prevención de todo tipo de abuso y maltrato verbal o físico contra los niños, asegurar una investigación exhaustiva, ágil e independiente, así como la protección apropiada de los niños y niñas que presentan una denuncia contra sus pares, y en especial contra autoridades o trabajadores/as del centro.

3.4.9. Plan común de formaciones especializadas.

- Para garantizar una adecuada capacitación de los profesionales, es imprescindible la realización periódica de iniciativas de formación en derechos de niños y niñas, y en particular de la infancia en el contexto de la migración.
- Es necesario incluir herramientas de evaluación y seguimiento de esa capacitación, y asegurar que es impartida por personas e instituciones expertas.
- Debe incluir prioritariamente temáticas de derechos humanos en general y de derechos de la infancia, personas migrantes y refugiadas en particular, el enfoque de género, herramientas para la detección y protección de víctimas de trata y de explotación sexual, así como para identificar posibles solicitantes de protección internacional (asilo y protección subsidiaria), especialización en discapacidad, orientación e identidad sexual y toda forma de discriminación, y

cualquier otro aspecto clave con base en la Convención sobre Derechos del Niño y los estándares internacionales sobre los derechos de la infancia en el contexto de la migración.

3.4.10. Las formas y motivos de traslados entre centros.

Los traslados hacia otros centros de tipo residencial estarán determinados de manera primordial por una previa evaluación del interés superior del niño, teniendo en consideración sus necesidades específicas -por ejemplo, en casos de víctimas de trata-, la edad, el género, la discapacidad y otros aspectos vinculados a la protección de sus derechos y la implementación del plan individualizado. Las autoridades competentes deben abstenerse de trasladar niños de centros de tipo residencial a aquellos destinados a la primera acogida, así como cualquier otra derivación basada en criterios ajenos al interés superior del niño o que pudiera afectar sus derechos. Asimismo, han de evitarse los traslados reiterados.

3.4.11. Pautas que garanticen que los trámites de la guarda provisional, tutela y permisos de residencia se realizan con la debida celeridad y dándole una consideración prioritaria.

4 Promoción del Acogimiento familiar

Es imprescindible fortalecer las políticas, los recursos y las prácticas dirigidas a promover y facilitar el acogimiento familiar de niños y niñas migrantes no acompañados en familia extensa y ajena. Así mismo, robustecer los mecanismos de seguimiento.

Establecer procedimientos y protocolos dirigidos a la búsqueda de familiares de niños y niñas no acompañados presentes en España u en otro país europeo, con el objeto de determinar el acogimiento familiar en familia extensa, siempre que fuera en su interés superior.

5 Establecer un Mecanismo Nacional de Derivación

5.1. Un registro único, integral y coordinado de datos cuantitativos y cualitativos de niños y niñas migrantes no acompañados.

La información debería permitir hacer un seguimiento individualizado y articulado a lo largo de todo el proceso de acogida de cada niño o niña, y garantizar de forma efectiva su protección en todo momento, con independencia del territorio en el que se encuentre. Este registro debe constituir una herramienta homogénea y efectiva para que el interés superior del niño, en cada caso, sea un criterio primordial para la adopción de todas y cada una de las decisiones.

La información permitiría conocer también el estado de ocupación de los recursos de protección en todas las Comunidades Autónomas, y facilitar las decisiones sobre traslados.

Esta información debe constituir la base para el diseño y evaluación de las políticas de protección de derechos de los niños y niñas no acompañados, así como para guiar las decisiones de cada entidad pública.

Para conseguir estos objetivos, habría que llevar a cabo una revisión profunda del actual Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENAS) o crear herramientas específicas.

5.2. Un Protocolo o mecanismo integrado y coordinado de traslados de los niños y niñas migrantes no acompañados a diferentes Comunidades Autónomas, tras una evaluación del interés superior realizada con la mayor brevedad posible, así como los recursos necesarios para esos traslados y la acogida por parte de cada entidad pública.

Estos traslados se organizarán con la información ofrecida por el registro unificado de datos.

Sin perjuicio de la necesidad de identificar plazas accesibles con la mayor celeridad posible -especialmente en el marco de un plan de contingencia y en la fase de primera acogida-, los traslados entre Centros y Comunidades

Autónomas estarán guiados por las necesidades de cada niño en el marco de un plan individualizado basado en la determinación del interés superior y las posibilidades de integración social.

6 Elaborar un plan de contingencia para el caso de llegada de un número importante de niños y niñas migrantes

Este plan debe apoyarse en el Mecanismo Nacional de Derivación.

7 Medidas dirigidas a garantizar el derecho a la educación

Las autoridades de educación, infancia y juventud de todos los niveles territoriales deben impulsar los cambios normativos, reglamentarios y operativos necesarios para garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad por parte de los niños y niñas migrantes no acompañados, así como para prevenir y resolver situaciones de abandono y fracaso escolar.

7.1. Garantizar una coordinación adecuada entre los sistemas de protección y las autoridades educativas competentes, para lograr una escolarización ágil y adecuada de los niños y niñas migrantes no acompañados, sobre todo, en contextos de altos niveles de ocupación.

7.2. Elaborar un plan de acogida de estos niños y niñas en el centro educativo, tras una evaluación psicopedagógica de sus necesidades de aprendizaje, con el objetivo de trazar los itinerarios educativos, asignar el centro y el nivel educativo, y lograr la integración educativa.

La asignación a un nivel educativo concreto no debe producirse automáticamente en función de la edad, sino con base, sobre todo, en la evaluación psicopedagógica de sus necesidades educativas.

En ningún caso se puede recurrir a pruebas de determinación de la edad para optar por un determinado nivel educativo.

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

El plan individualizado debería contemplar aspectos como su experiencia práctica y formación previa, habilidades, deseos y preferencias de cada niño, con el objetivo de intentar promover su proceso educativo y laboral más adecuado.

7.3. La inserción educativa de los niños y niñas migrantes no acompañados debería comenzar por un período de adaptación al centro, en el que se realice la evaluación psicopedagógica y se realicen actividades educativas para facilitar su integración. Además, debería estar antecedida, acompañada y fortalecida por mecanismos especializados y continuos de formación lingüística, y otros recursos pedagógicos de refuerzo educativo y de apoyo psicosocial. Es imprescindible que desde los centros de primera acogida se garantice el aprendizaje del castellano mediante cursos permanentes y especializados.

7.4. Garantizar que el alumnado que haya superado los 16 años y no haya logrado los objetivos generales de la educación básica, pueda continuar su formación académica o profesional y, mediante ella, acceder a la formación del sistema educativo postobligatorio (FP Básica o Media), u obtener el graduado en Educación Obligatoria Secundaria.

7.5. Adoptar medidas de apoyo para prevenir el abandono y el fracaso escolar entre los niños y niñas migrantes no acompañados, y para incentivar el acceso a estudios posobligatorios: Bachillerato, ciclos medios y superiores de Formación Profesional, y estudios universitarios.

7.6. Diseñar recursos educativos específicos y flexibles para los niños y niñas que llegan en edad próxima a los 18 años, que permitan una rápida integración sociolaboral y eviten la marginación social, pero que también les permita continuar en el sistema de formación profesional reglado.

7.7. Garantizar que los centros de protección son incorporados a los programas de caminos

escolares seguros existentes en cada municipio o Comunidad/Ciudad Autónoma.

7.8. Desarrollar herramientas pedagógicas y protocolos de actuación con miras a la prevención de la xenofobia y el bullying contra niños y niñas migrantes y otros niños y niñas tutelados.

La figura de coordinación de bienestar y protección del centro en consideración en el marco del Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, podría jugar un rol fundamental en la protección de los niños y niñas particularmente vulnerables a este tipo de conductas. Entre sus funciones, debería estar también la coordinación del plan de acogida de estos niños y niñas en los centros educativos.

7.9. Garantizar el acceso a la educación de los niños y niñas migrantes y solicitantes de asilo que llegan a Ceuta y Melilla acompañados de sus familias y son acogidos en los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI). La educación debería tener lugar fuera de los CETI, a partir de un modelo itinerante que esté dentro del sistema educativo reglado.

8 Otras medidas para lograr la integración social y laboral, y la transición a la vida adulta

Debe existir un compromiso expreso entre todos los actores implicados en todos los niveles territoriales (infancia, juventud, empleo, educación, protección social), que esté respaldado por medidas concretas dentro de un marco estratégico, encaminando a garantizar que estos niños y jóvenes no quedan atrás en relación con su derecho al trabajo y logran una adecuada transición a la vida adulta e integración social plena en España. Para ello, resulta necesario:

8.1. Garantizar y agilizar el acceso a la documentación, y a los permisos de residencia y trabajo, incluido el permiso de trabajo para mayores de 16 años.

8.2. Asegurar un reconocimiento formal del sistema educativo de las capacidades adquiridas durante los itinerarios educativos y formativos realizados, que les permita no sólo acceder a una actividad laboral, sino también continuar sus estudios.

8.3. Fortalecer los convenios o iniciativas conjuntas con instituciones de la sociedad civil y actores privados que promuevan la formación profesional y ocupacional, y el acceso al trabajo de los niños y niñas mayores de 16 años.

8.4. Promover actividades deportivas, lúdicas, artísticas, de ocio y otras que contribuyan a la integración social de los niños, niñas y jóvenes migrantes no acompañados a nivel comunitario y local, con implicación de los sistemas de protección, diversos organismos municipales, centros educativos y formativos, entidades de la sociedad civil y otros actores privados.

8.5. Ampliar los programas y recursos destinados a apoyar el tránsito a la vida adulta de todos los niños y niñas tutelados.

8.6. Extender los programas de alojamiento, formación, apoyo psicosocial, mediación intercultural y asesoramiento jurídico y laboral, más allá de la mayoría de edad, con el garantizar la extensión de la autorización de residencia y fortalecer los procesos de transición y autonomía progresiva.

8.7. Incluir a los jóvenes extutelados entre las categorías de beneficiarios de ciertos programas de protección social para favorecer el acceso a la vivienda, el empleo, la formación profesional, los servicios sociales o becas. Asegurar la coordinación con los programas municipales de protección social, incluidos el de personas sin hogar.

8.8. Establecer indicadores relacionados con la inclusión educativa, acceso al trabajo, condiciones laborales, acceso a la vivienda, y otros aspectos relevantes para evaluar la transición a la mayoría de edad y su proceso de integración social en España.

9 Establecer metas e indicadores para evaluar periódicamente los progresos

La Administración General del Estado y todas las Comunidades Autónomas deben desarrollar e implementar una herramienta de metas e indicadores de corto y largo plazo con el fin de evaluar periódicamente el impacto y el progreso de las políticas de primera acogida, protección, educación e integración. Estos indicadores deben estar basados en los principios y estándares de derechos de la infancia en el contexto de la migración, y recoger información desagregada con base en la edad, nacionalidad, género, discapacidad, y otros criterios que aseguren respuestas sin ninguna clase de discriminación.

10 Fortalecer los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas

10.1. El fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre las políticas de protección de niños y niñas no acompañados, pasa también por establecer estándares mínimos de difusión y acceso a la información. La diseminación y el acceso de información debe realizarse de un modo que asegure al mismo tiempo los derechos de los niños y las niñas, incluyendo su derecho a la preservar su identidad y privacidad.

Se debe también informar públicamente también sobre las medidas adoptadas y su impacto, en particular, sobre los recursos presupuestarios ejecutados, debidamente desagregados cuantitativa y cualitativamente.

10.2. Los mecanismos de supervisión de los sistemas de protección, en especial de los niños y niñas migrantes no acompañados, precisan ser fortalecidos. Las cuestiones relativas a la recepción, atención y procedimientos (incluidas la determinación de la edad, la tutela, la tramitación de los permisos y la escolarización), tienen que ser objeto de un seguimiento periódico, adecuado e independiente.

HACIA UN PLAN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

10.2.1. El rol supervisor de la Fiscalía de Menores precisa ser revisado y fortalecido.

Es fundamental evitar conflictos de intereses, y garantizar que en las secciones de menores de las fiscalías territoriales quien ejerce la función de iniciar acciones contra niños o niñas acusadas de cometer un delito, no sea la persona que está a cargo de velar por la realización de los derechos de los niños y niñas que se encuentran en el sistema de protección de la infancia.

Es necesario fortalecer la función de las Fiscalías de Menores, (o fiscales especializados en infancia, tal y como establece el *Anteproyecto de Ley de Violencia contra la infancia*) y, eventualmente, la de los nuevos Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad, previstos por el mismo, en lo relativo a la protección de los derechos de la infancia y la supervisión de las condiciones de los centros de protección.

Ello incluye todos los aspectos de esos dispositivos, como el equipo de trabajo, las condiciones de las infraestructuras, las reglas de convivencia, las actividades que se realizan, el proceso de inserción educativa y de formación, entre muchas otras. Las fiscalías deben cumplir adecuadamente la periodicidad de las visitas a cada uno de los centros. El Anteproyecto establece que deberían llevarse a cabo cada dos meses “para reunirse con los niños, niñas y adolescentes, supervisar el cumplimiento de los protocolos de actuación, y dar seguimiento a los mecanismos de comunicación de situaciones de desprotección, riesgo o violencia”.

- Reconocer a nivel normativo las facultades de la fiscalía –y eventualmente, de los jueces de Infancia, Familia y Capacidad- para ordenar a la entidad pública competente la implementación de medidas preventivas, restaurativas y reparatorias de derechos, en el caso que se detecten condiciones inadecuadas en los centros, o el desarrollo inapropiado de procedimientos de residencia, determinación de la edad u otros.
- Prever la publicidad de sus informes de evaluación y seguimiento del sistema de protección, incluyendo las condiciones de los centros de

recepción y acogida, preservando al mismo tiempo la intimidad, identidad y los demás derechos de los niños y niñas allí acogidos.

- Ampliar los recursos presupuestarios, humanos y otros que fueran necesarios para asegurar el cumplimiento por parte de las fiscalías, de los nuevos juzgados de infancia y de otros actores del ámbito judicial, de su rol de garante de los derechos de los niños y niñas que se encuentran en los sistemas de protección de infancia.

10.2.2. Garantizar el derecho de los niños y niñas migrantes no acompañados de acceder a la justicia y a la tutela judicial efectiva, con el objetivo de proteger integralmente sus derechos.

10.2.3. Dentro de cada Comunidad Autónoma, y siguiendo criterios homogéneos a nivel nacional, se deben garantizar la existencia de mecanismos independientes de diferente naturaleza que supervisen y evalúen la implementación de las políticas de protección de niños y niñas no acompañados.

Entre estos mecanismos, es preciso incluir los siguientes:

Mecanismos internos de la entidad pública de protección con la suficiente autonomía para inspeccionar periódicamente el trabajo de las autoridades competentes y las instituciones sociales y privadas que gestionan dispositivos de protección, en particular desde un enfoque de los derechos de niños y niñas acogidos.

Los organismos públicos de derechos humanos a nivel estatal y autonómico, en particular Defensorías del Pueblo y/o Defensorías del Niño. Deben fortalecerse los mecanismos necesarios que garanticen el cumplimiento por parte de las autoridades de las recomendaciones emanadas de esas instituciones de control.

Se deben adoptar medidas que faciliten el trabajo de monitoreo y evaluación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos de los niños y niñas y/o de personas migrantes y refugiadas. En

ese sentido, estas instituciones deberían tener legitimación activa para el ejercicio de acciones de defensa de los derechos de la infancia en el marco de procedimientos administrativos o judiciales que afecten a los niños y niñas migrantes no acompañados.

11 Promover acuerdos internacionales y mecanismos de cooperación internacional

11.1. Esto es necesario para facilitar la tramitación de la documentación. Así mismo, para facilitar la búsqueda de familiares y el traslado de niños y niñas hacia otros países a fines de reunificación familiar, sobre la base de la evaluación de su interés superior.

Las reagrupaciones familiares en el país de origen sólo pueden realizarse si se respetan los estándares internacionales de derechos de la infancia:

- Evaluar previamente, y de forma correcta e individual el interés superior del niño. Incluye un trabajo de investigación (también en el país de origen) que aborde la situación de los niños y sus familias, el sistema de protección y las posibilidades de reintegración con respeto a sus derechos.
- Organizar la acogida por parte de algún miembro de su familia, y del sistema de protección del país de origen;
- Comprobar que el retorno no genera riesgo de explotación, violencia o trata;
- Comprobar que el acceso a los servicios básicos en el país de origen (educación, sanidad, protección social básica), están garantizados.

11.2. Para fortalecer el abordaje, desde un enfoque de derechos humanos, de las causas estructurales de la migración de niños y niñas no acompañados.

Es necesario fortalecer la política exterior y de cooperación con otros países, con el objetivo de contribuir a través de iniciativas bilaterales y globales, a abordar las causas estructurales de la migración (sobre todo las relacionadas con la discriminación, la violencia y explotación, y cualquier otra forma de vulneración de

derechos que impida la realización del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de niños y niñas), en el marco que ofrece el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas.

11.3. Dentro del marco de la Unión Europea, para reforzar la protección de los niños y niñas migrantes en el territorio europeo, mediante los mecanismos previstos por la Comunicación de 2017 sobre Protección de los menores migrantes de la Comisión Europea, tales como:

- Herramientas de datos que permitan el intercambio de datos comparables que permita la localización transfronteriza de los niños y niñas y verificar vínculos familiares.
- La creación de una red europea de tutela para desarrollar buenas prácticas y orientaciones en materia de tutela.
- Pautas que den prioridad al tratamiento de casos que afectan a niños y niñas.
- Pautas para dar prioridad a los niños y niñas migrantes en los programas nacionales con cargo al Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración.

12 Plan contra el racismo y la xenofobia

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

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

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

Informe completo disponible en <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>