

ACOGIDA EN ESPAÑA DE LOS NIÑOS REFUGIADOS



Estudio sobre el Sistema de Acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de infancia



ACOGIDA EN ESPAÑA DE LOS NIÑOS REFUGIADOS

Estado y aplicación de la política y programa de acogida en España desde la perspectiva de los Derechos de la Infancia

Estudio encargado por UNICEF Comité Español

Autores: Isabel Eugenia Lázaro González (IP), María José Castaño Reyero, Irene Claro Quintáns, Adam Dubin, Teresa De Gasperis, Isabel Maravall Buckwalter, Ana Pérez Adroher, Alfredo dos Santos Soares.
Con la colaboración de: Gloria Gulshan y Michelle Huang

Infografías: Irene Ezquerro Lázaro

Las opiniones expresadas en este estudio corresponden a los autores o editores y no reflejan necesariamente la opinión de UNICEF

Este estudio no podría haberse realizado sin la colaboración de todos aquellos que han dedicado su tiempo a responder a las cuestiones que planteaban los miembros del equipo investigador. Agradecemos especialmente la cooperación de ACCEM, CEAR y Cruz Roja Española y de los responsables de los centros de acogida de refugiados (CAR) y centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI), las autoridades responsables del aeropuerto de Barajas, las autoridades responsables de instituciones públicas que nos han recibido, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y al Defensor del Pueblo.

El estudio ha contado también con la participación del Área de Incidencia y Estudios de la Dirección de Sensibilización y Políticas de Infancia de UNICEF Comité Español.

Depósito legal: M-29795-2016

Foto portada: © UNICEF/UN020042/Gilbertson VII Photo

SUMARIO

PRESENTACIÓN

SITUACIÓN MIGRATORIA: NOVEDADES EN LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE LA INFANCIA EN ESPAÑA

De lo general a lo particular
La situación en España
Menores no acompañados
Llegada de familias de refugiados
El caso particular de Melilla
Ruta migratoria
Restricciones a los visados
Mafias y tráfico de migrantes

MARCO NORMATIVO

El interés superior del niño y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
Niños y niñas refugiados: protección del derecho internacional
La perspectiva de la Unión Europea
La legislación española de asilo y sus deficiencias
Manuales comunes de gestión y procedimientos de protección internacional
La ley de extranjería y el protocolo marco de menores extranjeros no acompañados
La legislación de protección a la infancia: la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015 y su
incidencia en los niños refugiados
Normativa autonómica

CUESTIONES INELUDIBLES Y RECOMENDACIONES

1. IDENTIFICACIÓN COMO NIÑOS, COMO FAMILIARES DE LAS PERSONAS QUE LES ACOMPAÑAN Y COMO SUJETOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

- 1.1. Niños que llegan en familia
- 1.2. Niños que viajan solos
- Determinación de la edad
- Compatibilidad del sistema de protección de menores con la solicitud de protección Internacional
- 1.3. Identificación de las necesidades de protección internacional en los niños
- 1.4. La reunión de las familias como consecuencia del derecho a la vida en familia

2. DERECHO DE LOS NIÑOS A LA PARTICIPACIÓN: DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN Y DERECHO A SER ESCUCHADOS

- 2.1. Derecho a ser informados de los niños y sus responsables parentales
- 2.2. La voz de los niños: el derecho del niño a ser escuchado

3. NECESIDADES BÁSICAS DE LOS NIÑOS

- 3.1. Los espacios para la acogida
- 3.2. Los niños tienen derecho a disfrutar de la salud
 - (1) El apoyo psicológico
- (2) Los recursos adecuados para salud física y acceso a la información
- (3) El acceso general a la información básica de la salud
- 3.3. Los niños tienen derecho a la educación
- 3.4 Derecho al ocio y al tiempo libre
- 3.5 Otras necesidades básicas

4. INTEGRACIÓN, ¿UN ESPEJISMO? EL DERECHO DEL MENOR REFUGIADO A UNA VIDA NORMAL EN UN ENTORNO SEGURO

- 5. EXIGENCIAS A LA ADMINISTRACIÓN
 - 5.1. La especialización en infancia
 - 5.2. La coordinación entre instituciones

REFLEXIÓN FINAL

FUENTES NORMATIVAS

FUENTES DOCUMENTALES

ANEXOS

NOTA: A lo largo del informe, nos referiremos a los menores extranjeros no acompañados como MENA.

ÍNDICE

Índice	5
Presentación	9
Situación migratoria: novedades en los movimientos migratorios de la infancia en España	13
De lo general a lo particular.....	13
La situación en España.....	15
Menores no acompañados.....	19
Llegada de familias de refugiados.....	21
El caso particular de Melilla.....	22
Ruta migratoria.....	23
Restricciones a los visados.....	24
Mafias y tráfico de migrantes.....	24
Marco normativo	25
El interés superior del niño y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.....	25
Niños y niñas refugiados: protección del derecho internacional.....	27
La perspectiva de la Unión Europea.....	28
La legislación española de asilo y sus deficiencias.....	30
Manuales comunes de gestión y procedimientos de protección internacional.....	31
La ley de extranjería y el protocolo marco de menores extranjeros no acompañados	32
La legislación de protección a la infancia: la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015 y su incidencia en los niños refugiados.....	32
Normativa autonómica.....	33
Cuestiones ineludibles y recomendaciones	35
1. Identificación como niños, como familiares de las personas que les acompañan y como sujetos de protección internacional	37
1.1. Niños que llegan en familia.....	38
1.2. Niños que viajan solos.....	40
Determinación de la edad.....	40
Compatibilidad del sistema de protección de menores con la solicitud de protección internacional.....	42
1.3. Identificación de las necesidades de protección internacional en los niños.....	44
1.4. La reunión de las familias como consecuencia del derecho a la vida en familia....	46
2. Derecho de los niños a la participación: derecho a recibir información y derecho a ser escuchados	48
2.1. Derecho a ser informados de los niños y sus responsables parentales.....	49
2.2. La voz de los niños: el derecho del niño a ser escuchado.....	52
3. Necesidades básicas de los niños	56
3.1. Los espacios para la acogida.....	58
3.2. Los niños tienen derecho a disfrutar de la salud.....	62
(1) El apoyo psicológico.....	63
(2) Los recursos adecuados para salud física y acceso a la información.....	64
(3) El acceso general a la información básica de la salud.....	64
3.3. Los niños tienen derecho a la educación.....	66

3.4. Derecho al ocio y al tiempo libre.....	69
3.5. Otras necesidades básicas.....	70
4. Integración, ¿un espejismo? el derecho del menor refugiado a una vida normal en un entorno seguro.....	74
5. Exigencias a la Administración.....	80
5.1. La especialización en infancia.....	81
5.2. La coordinación entre instituciones.....	84
Reflexión final.....	86
Fuentes normativas.....	88
Fuentes documentales.....	92
Anexos: Guion de las entrevistas.....	97



Verónica, 8 años, Ucrania

PRESENTACIÓN

Durante los últimos dos años se viene hablando en Europa de una crisis humanitaria sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Miles de personas procedentes de Siria y otros países en conflicto tratan de alcanzar el territorio europeo como lugar seguro para sí mismas y sus familias.

Desde mediados del año 2014 la llegada de refugiados a las costas de Grecia, a Italia, Hungría, Alemania, Francia, España... ha sido una constante aunque las cifras fluctuaran en función de las dificultades de la ruta migratoria en cada momento.

Según puede leerse en la página web de ACNUR España,

*“El viaje es peligroso, pero para ellos, que han vivido años de **violencia, conflicto y violaciones de derechos humanos, el huir de sus hogares y emprender este periplo es la única y desesperada opción que tienen. Tristemente, más de 3.700 personas han perdido la vida en el mar en su intento de alcanzar las costas europeas en 2015”.***

“Pero los que sobreviven y logran llegar a suelo europeo a menudo se ven confrontados con más dificultades, especialmente con la llegada del frío y las lluvias, que agravan el sufrimiento de estas personas y pueden generar más pérdidas de vidas si no se toman medidas urgentes. Para un gran número de familias refugiadas sirias, este será el quinto invierno que pasan lejos de sus hogares”.

Entre los refugiados que llegan, hay muchos niños que están sufriendo la guerra o persecución en el país de origen, la dureza del trayecto, los riesgos directos para su vida y salud, violencia, abusos y explotación... Europol llegó a cifrar en 10.000 el número de niños en paradero desconocido en el marco de esta crisis.

Al impacto de la imagen del pequeño Aylan, arrastrado por el mar y tendido en la playa, han seguido otras que nos han hecho más insensibles a este dolor. Hemos visto mucho dolor y la vida sigue.

También a territorio español han llegado niños solos y niños en familia –con un claro incremento de estos últimos- buscando un espacio seguro.

Resulta obligado mirar la situación y la respuesta que recibe desde una perspectiva de infancia: ¿En qué medida los derechos que la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño reconoce a los niños están siendo respetados? ¿El interés del niño se está colocando en el lugar prioritario en la toma de decisiones?

En las páginas que siguen se aborda el estado y aplicación de la política y programa de acogida en España desde una perspectiva de los derechos de la infancia.

METODOLOGÍA

La investigación y el análisis de la información y los datos se han llevado a cabo a través de una metodología mixta.

En primer lugar se ha realizado un análisis cuantitativo de los datos sobre las llegadas a España en los últimos 3 años (principalmente los elaborados por la Policía Nacional). Asimismo, se han analizado los datos de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) sobre las solicitudes de protección internacional presentadas por niños (solos o con familia) y los datos sobre acogida de niños (solos o no acompañados) recopilados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). Igualmente, se ha analizado la información estadística recopilada por instituciones y organizaciones como la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, ACNUR, etc. Los datos recopilados a nivel local por las diferentes instituciones y organizaciones entrevistadas han sido tomados en cuenta.

El análisis documental de fuentes primarias y secundarias ha sido otro aspecto importante de la indagación. Por lo que se refiere a la normativa en los distintos niveles, se ha procedido a una búsqueda ordenada de las normas de diferente rango a nivel internacional, comunitario, nacional, autonómico y local. Asimismo, se han tomado en cuenta los comunicados de prensa y otra documentación relevante del Defensor del Pueblo, del ACNUR y de las ONG que trabajan en España y en Marruecos con la infancia y los refugiados.

Por otro lado, la investigación se ha realizado empleando distintas técnicas cualitativas.

Fundamentales han sido las entrevistas a los niños refugiados (tanto solos como acompañados/separados) en los distintos centros e instalaciones que se han visitado durante la investigación. Otro eje importante de la investigación han sido las entrevistas semi-estructuradas con actores relevantes a nivel nacional, autonómico y local. La finalidad ha sido la de recabar información, profundizar y triangular el análisis de la condición y situación de los niños refugiados en España, de sus principales necesidades de protección y asistencia, y de la respuesta del sistema de acogida español.

Con esta finalidad se han elaborado y acordado dos guiones de entrevistas (en anexo), uno para informantes clave (es decir personas que, en función de su rol, posición, perspectiva y conocimiento de la realidad de estudio puedan dar una información detallada al respecto), y uno para las entrevistas con los niños refugiados. Los guiones estaban enfocados en abarcar cinco temáticas relevantes para los objetivos de la investigación: situación migratoria; identificación, derivación y protección, necesidades básicas, asistencia especializada y protección, acogida, integración.

Asimismo, se ha realizado un mapeo y un listado de actores relevantes a entrevistar a nivel nacional, autonómico y local. Se ha decidido enfocar la investigación a 6 ciudades, que han sido elegidas debido a su especial relevancia por ser punto de entrada a España y/o recepción de niños refugiados (solos o con familia): Ceuta, Melilla, Madrid, Sevilla, Córdoba y Valencia.

Finalmente la investigación ha incluido la visita de las instalaciones en que los niños refugiados suelen ser recibidos y acogidos. Las visitas han permitido al equipo investigador conocer de primera mano las condiciones de dichas instalaciones, así como los servicios de asistencia básica y especializada que se proporcionan. Para esta finalidad, se ha recurrido a la observación participante. Los protocolos de actuación de los distintos agentes involucrados (policía, fiscalía, servicios de protección de menores, etc.) y las prácticas existentes han sido también analizados.

Se detalla a continuación la información sobre las visitas y entrevistas realizadas a nivel nacional y autonómico entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, considerando que se ha realizado un total de **52 entrevistas con niños refugiados y/o sus familiares** (abarcando toda franja de edad), **47 entrevistas con informantes clave** a nivel nacional, autonómico y local, y se han visitado **12 centros y**

otras instalaciones en que los niños refugiados (solos o con familia) suelen estar o podrían estar (aunque no se trate de centros destinados a menores) acogidos:

En Madrid se ha llevado a cabo un total de 24 entrevistas. Fueron 4 los niños entrevistados (2 niños y 2 niñas), con edades comprendidas entre los 8 y 15 años, procedentes de Ucrania, Palestina, Iraq y Sahara Occidental. A nivel de instituciones y organizaciones, se han llevado a cabo 20 entrevistas con informantes clave, involucrando a representantes del MEYSS, el Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado, el ACNUR, ACCEM, Cruz Roja Española, CEAR, el Servicio Jesuita a los Refugiados, Pueblos Unidos, el CAR de Vallecas, el CAR de Alcobendas y el Aeropuerto de Barajas. No se ha conseguido concertar la entrevista con responsables del Ministerio del Interior ni con la OAR. Por otra parte, desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad nos han trasladado su falta de competencia en lo que se refiere a niños refugiados. Finalmente, se han realizado 3 visitas, en concreto el CAR de Alcobendas, el CAR de Vallecas y el Centro de Retención de Extranjeros del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Aunque solicitada, la visita al CIE de Aluche en Madrid no se ha concedido porque, según se informa, “los Centros de Internamiento de Extranjeros no dan acogida a menores, por lo que no consideramos relevante ni fructífera la visita a los mismos”.

Durante la misión a Ceuta se han efectuado 2 visitas, una al CETI y otra al centro de protección de menores en desamparo “La Esperanza”. Se han desarrollado 11 entrevistas en total. Han sido 4 las entrevistas realizadas a informantes clave (entre instituciones y organizaciones) y se han mantenido charlas informales con otros actores relevantes (incluso padres, sus hijos/as y MENA). Asimismo, se ha entrevistado a 3 MENA y a 4 mujeres en el CETI (madres de 7 niños en total) de diferentes nacionalidades: no se ha hablado directamente con los hijos/as debido a la corta edad de la mayoría de ellos y por estar otros/as en el colegio. Entre las familias, 3 no han solicitado protección internacional, mientras la solicitud de 1 de ellas ha sido denegada (recurso pendiente en el momento de la misión). Entre los MENA, 2 no han solicitado protección internacional, mientras 1 había expresado su voluntad de hacerlo.

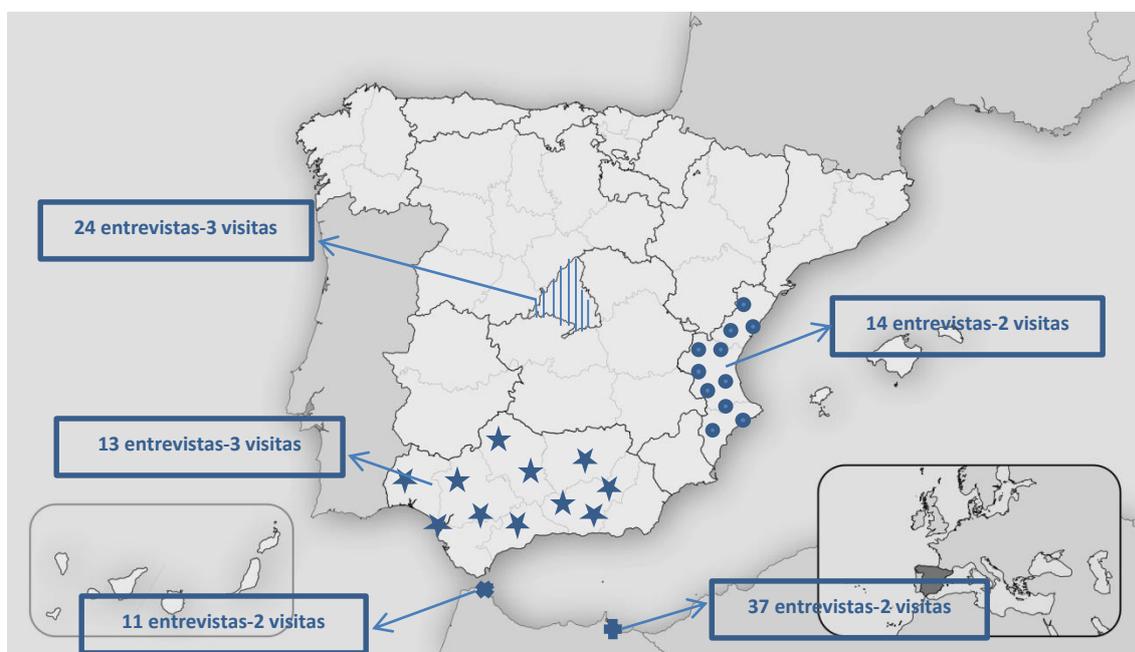
En Melilla se han efectuado 2 visitas, una al CETI y otra al paso fronterizo de Beni-Enzar. Se ha realizado un total de 37 entrevistas: han sido 8 las entrevistas a informantes clave (entre instituciones

y organizaciones) y se han mantenido charlas informales con otros actores relevantes (incluso padres y sus hijos/as). Aunque solicitada en diferentes ocasiones, no se han realizado ni la visita al centro de menores en desamparo “Fuerte La Purísima”, ni la entrevista con la Directora General del Menor y la Familia, debido a cambios en la plantilla anteriores a la misión. De todas formas, se ha podido recopilar alguna información relevante en relación a los MENA a través de las diferentes entrevistas realizadas e informes relevantes al respecto. Finalmente se ha entrevistado a 26 mujeres/hombres (la mayoría han sido mujeres) en el CETI (siendo los padres de 38 niños en total) y con 3 niños, casi todos ellos procedentes de Siria.

En la Comunidad Valenciana se realizaron 2 visitas: al CAR de Mislata y al centro de acogida de la organización CEAR. Se llevaron a cabo 14

entrevistas en total: 8 informantes clave (instituciones y organizaciones) y 6 menores (2 niñas de Pakistán, 2 niños de Siria y 2 niños de Ucrania).

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han llevado a cabo 3 visitas a recursos de acogida para solicitantes de protección internacional: el CAR de Sevilla, los pisos de acogida gestionados por la organización ACCEM (Córdoba) y el centro de acogida para migrantes y refugiados de la Cruz Roja Española (Puente Genil, Córdoba). Durante estas visitas se realizaron 13 entrevistas en total: 7 con representantes de instituciones y organizaciones, 1 con un padre y 5 con adolescentes solicitantes de protección internacional. A 5 niños de corta edad realizaron un dibujo de su casa en su país de origen y la casa donde viven al momento de la misión.



ESTRUCTURA

La valoración del sistema de acogida desde los parámetros de los derechos de los niños exigía de un conocimiento adecuado de la situación migratoria y, dentro de ella, el papel que ocupan los niños y niñas. Nos hemos centrado en la evolución sufrida en los últimos tres años en los movimientos de refugiados, yendo de lo general a lo particular, del trayecto y el papel de las mafias, y las particularidades de los enclaves españoles en el norte de África, de los niños solos y los que llegan en compañía de familiares.

La complejidad del marco normativo no ha podido acompañarse de un análisis exhaustivo de las normas aplicables que habría desbordado las pretensiones de este estudio. Se trataba, fundamentalmente, de poner de manifiesto que el sistema de reglas de Derecho está compuesto por instrumentos de distinta naturaleza y alcance. Del conjunto de todos ellos, desempeñando el papel que a cada uno corresponde, debería resultar un sistema protector para los niños. Desde este ángulo de la protección de los derechos que corresponden al niño para recibir una protección adecuada, se ofrece una visión crítica del sistema.

Sobre estas bases planteamos ciertas cuestiones como ineludibles y ofrecemos recomendaciones para mejorar la acogida a los niños refugiados. Hemos ordenado en tres bloques los contenidos a tratar:

- a) La identificación como niños, como familiares de las personas que les acompañan y como sujetos de protección internacional.
- b) El derecho de los niños a la participación: derecho a recibir información y derecho a ser escuchados.
- c) Las necesidades básicas de los niños (los espacios destinados a ellos, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho al ocio y tiempo libre y otras necesidades).

No es posible hablar de acogida si no hay un horizonte de futuro para el niño. Por eso el sistema de acogida tiene que plantearse la integración del niño refugiado y su derecho a una vida normal en un entorno seguro.

Finalmente planteamos ciertas exigencias a la Administración –a cada Administración según sus competencias- como la necesidad de una adecuada formación en el Derecho de los refugiados y en los derechos de la infancia y el reajuste de la coordinación entre las instituciones para que el resultado de protección se produzca.

Estamos hablando de vidas humanas y lo que ocurre con ellas puede ser irreparable. Está en juego la dignidad de las personas vulnerables en una Europa que, hasta hace no mucho, creía ser el adalid de la defensa del ser humano y sus derechos.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio no podría haberse realizado sin la colaboración de todos aquellos que han dedicado su tiempo a responder a las cuestiones que planteaban los miembros del equipo investigador. Queremos agradecer especialmente la cooperación de Cruz Roja, ACCEM y CEAR, las organizaciones que se han hecho cargo de en mayor medida de la acogida a los refugiados. Asimismo a los responsables del Estado que han aceptado y respondido abiertamente a las entrevistas del equipo investigador del proyecto.

Los propios refugiados, desde su necesidad de comunicar el drama que están viviendo, han abierto sus corazones y han ofrecido muchas claves para formular las recomendaciones en las que desemboca el trabajo que aquí se presenta. Gracias a todos ellos.

SITUACIÓN MIGRATORIA NOVEDADES EN LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE LA INFANCIA EN ESPAÑA

En una nota de prensa conjunta de noviembre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la organización 'Save the Children' piden mayor protección para los menores refugiados que llegan a Europa. Informan de que

“durante 2015 cerca de 8.000 refugiados han llegado a España a través de Melilla huyendo del conflicto en Siria; de ellos, más de 3.000 son niños y niñas que en muchos casos llevan meses o años en ruta. Se trata mayoritariamente de familias que han elegido un trayecto más largo, pero que consideran más seguro, para alcanzar a Europa, atravesando diversos países. Save the Children ha comprobado que antes de llegar a España, muchas de estas familias se ven forzadas a separarse en la frontera, dando lugar a situaciones de grave desprotección para los más pequeños. Por otro lado, el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes –CETI- de Melilla, con capacidad para 480 personas, aloja actualmente a unas 1600, de las cuales 600 son menores.

Durante su permanencia en este centro no siempre pueden asistir a la escuela y duermen en módulos que no permiten la unidad y la intimidad familiar.

Estas familias aguardan con inquietud su traslado a la península para que sus hijos puedan empezar lo antes posible una nueva vida que les permita volver a ser niños y recuperar la sensación de normalidad y seguridad que un día les fue arrebatada.

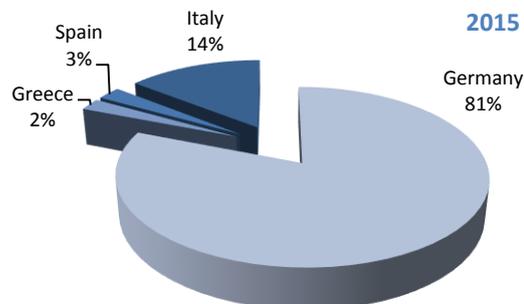
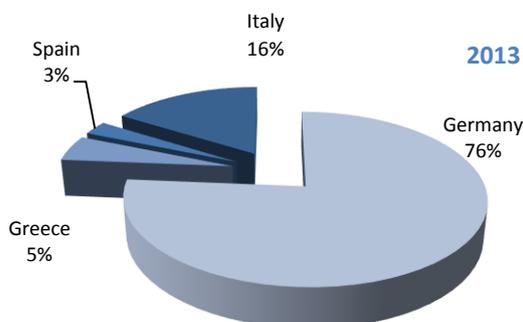
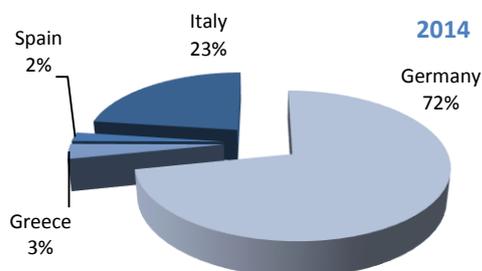
La acogida de los refugiados y especialmente la de estos niños, supone un reto y una obligación insoslayable para España”.

ACNUR, “Save the Children y ACNUR piden mayor protección para los menores refugiados que llegan a Europa”,
20 de noviembre de 2015

DE LO GENERAL A LO PARTICULAR

En 2015, según transmite Eurostat el 4 de marzo de 2016, 1.255.600 de personas han solicitado asilo en los Estados miembros de la Unión Europea, cifra que supera en más del doble a la del año anterior.

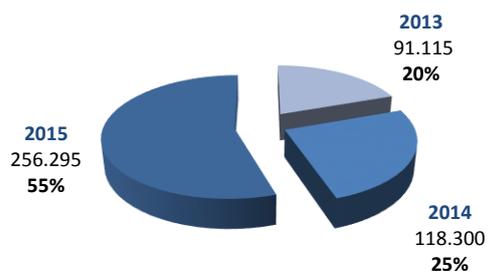
En cuanto a la llegada a Europa y los países europeos en los que se solicita asilo, los siguientes gráficos ilustran la situación actual:



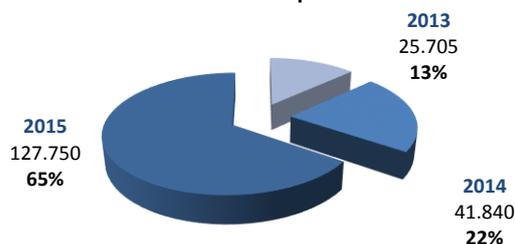
Gráficos basados en los datos de Eurostat

Este desplazamiento de población afecta a niños y niñas y a mujeres gestantes (uno de cada cuatro solicitantes de protección internacional tiene menos de dieciocho años) y las condiciones en las que se desarrolla su vida los hace aún más vulnerables a la violencia y el abuso.

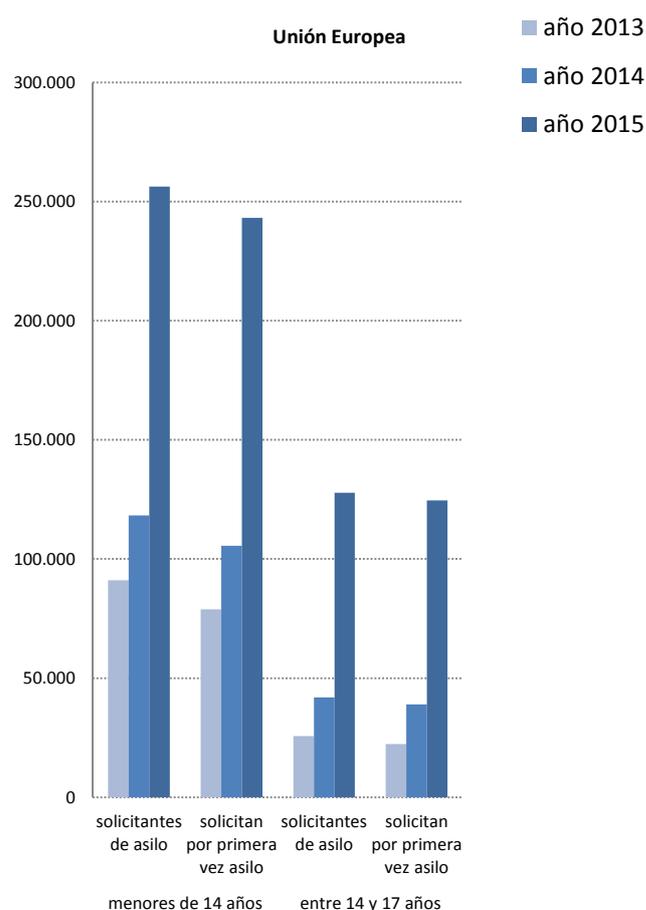
niños menores de 14 años solicitantes de asilo en la Unión Europea



niños entre 14 y 17 años solicitantes de asilo en la Unión Europea



Unión Europea



Gráficos basados en los datos de Eurostat

- Más de la mitad de la población de refugiados del mundo son niños.
- Solos o acompañados/as, huyen de los conflictos armados, la persecución, la violencia generalizada y las violaciones de derechos humanos, embarcándose en viajes extremadamente peligrosos y, en muchos casos, letales.
- La situación de todos/as los niños en el contexto de la migración genera gran preocupación, dada su mayor vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos.

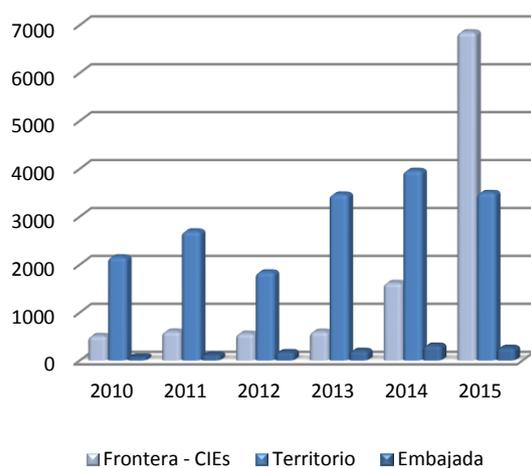
LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

La situación migratoria hacia España ha cambiado drásticamente en los últimos 3 años y, con ella, el perfil de las personas refugiadas.



Gráfico basado en datos de la OAR

Solicitudes de protección internacional por lugar de petición:



Fuente: Boletines estadísticos OAR

El incremento de las solicitudes presentadas en frontera está vinculado a la inauguración de los Puestos Fronterizos de Melilla, situada en el puesto fronterizo de Beni-Enzar, a mediados de marzo de 2015.

En las Oficinas de Protección Internacional de Ceuta y Melilla los refugiados podrán formalizar su solicitud ante las autoridades al cargo del puesto fronterizo (Policía Nacional).

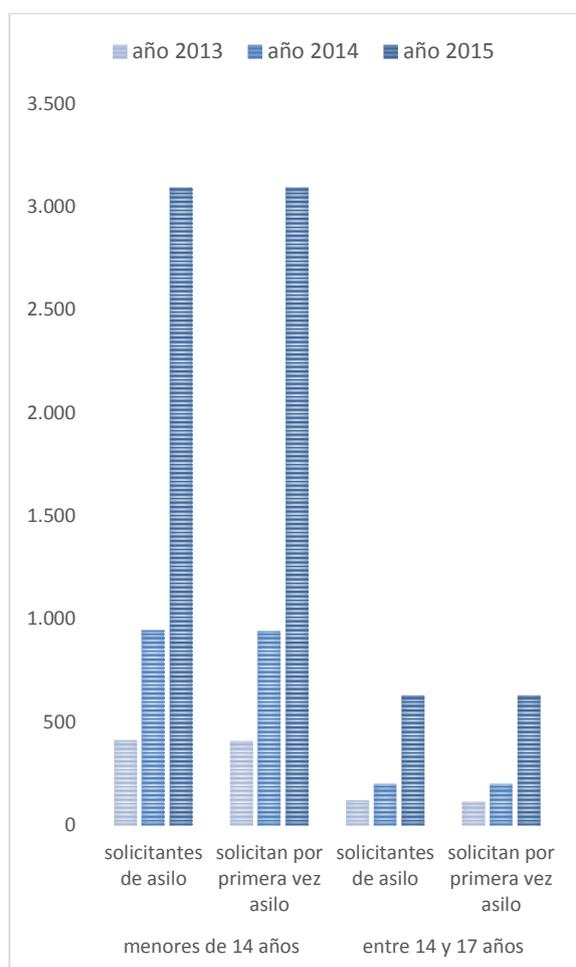
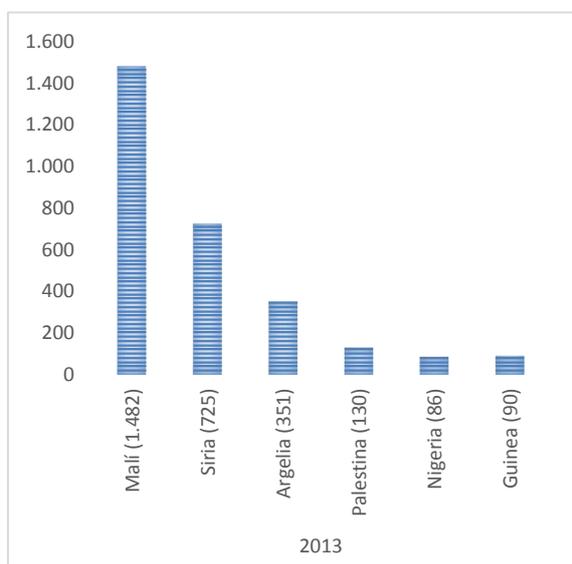


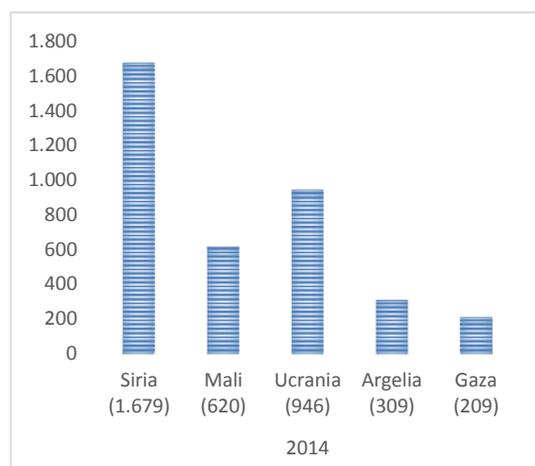
Gráfico basado en los datos de Eurostat

Los datos sobre protección internacional publicados por el Ministerio de Interior señalan un aumento del 74,4% en las solicitudes presentadas en 2013 con respecto al año anterior, por un total de 4.513 solicitudes, de las cuales 12 han sido formalizadas por menores extranjeros no acompañados (en adelante MENA). El informe destaca el considerable incremento de solicitantes procedentes de Mali (1.482, siendo 99 el año anterior) y Siria (721 frente a los 254 del año anterior). En 2014 fueron 5.952 las solicitudes formalizadas (con un incremento del 31,84% respecto al 2013), de las cuales 17 fueron presentadas por MENA (Ministerio del Interior, Asilo en cifras - 2014, Septiembre de 2015). El año 2014 se ha caracterizado por el importante aumento de las solicitudes presentadas por personas procedentes de Siria (1.681 frente a las 721 del año anterior) y Ucrania (946, siendo 14 el año anterior).



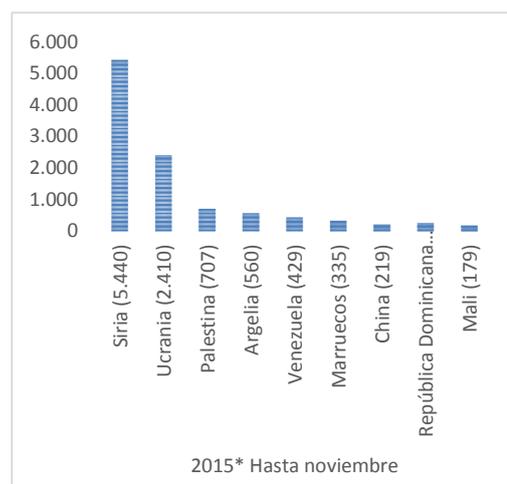
A partir de los últimos 3 años, Ceuta y Melilla han registrado un notable incremento en la llegada de migrantes y refugiados, y especialmente Melilla se ha convertido en una de las principales rutas hacia España y Europa.

Según informa el Ministerio de Interior, en 2013 y 2014 hubo un incremento del 77% en las llegadas a Ceuta y Melilla, con 4.235 personas en 2013 (de ellas, 273 procedentes de Siria) y con 7.485 en 2014 (entre ellas, 3.305 de origen sirio). El mismo informe indica que en 2014 se registraron 19.000 intentos de salto de las vallas en los dos enclaves (con un incremento del 350% más que el año anterior), y que sólo el 10% entre estas personas ha entrado finalmente en una de las dos ciudades.



En 2014 aumentaron las solicitudes formalizadas en puestos fronterizos, pasando de las 381 presentadas en el año 2013 a las 1.039 de 2014, representando un incremento anual del 171,65%.

(Ministerio del Interior, Asilo en cifras - 2014, Septiembre de 2015)



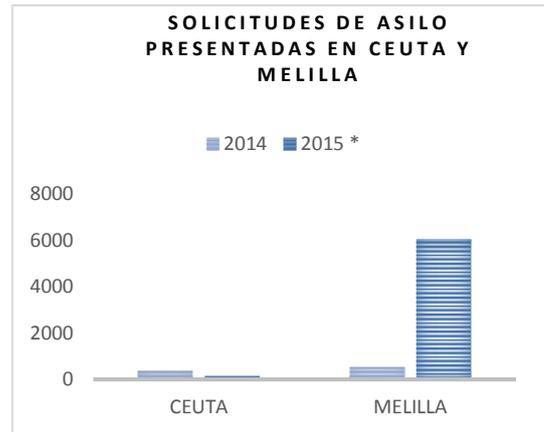
Gráficos basados en los datos de Eurostat

El total de las solicitudes de protección internacional presentadas en frontera y en territorio en Melilla en 2014 ha sido 511, mientras en 2015 la cifra total fue de 6.374.

En 2015, 6.047 personas han entrado regularmente a Melilla solicitando protección internacional en el puesto fronterizo de Beni-Enzar, siendo la gran mayoría de ellos originarios de Siria.

En 2014 fueron 404 las personas que accedieron de la misma manera.

(Datos proporcionados por la Policía Nacional en Melilla en febrero)



M A D R I D

CAR Vallecas
CAR Alcobendas
Centro de Retención de Extranjeros, Aeropuerto Adolfo Suárez – Barajas

2 niñas
2 niños
6 informantes clave

M E L I L L A

CETI
Paseo fronterizo de "Beni Enzar"
8 informantes clave
28 mujeres / hombres (padres de 38 niños/as)
3 niños/as

C E U T A

CETI
Centro de Protección de Menores en Desamparo "La Esperanza"
3 MENAS
4 mujeres con hijos (7 hijos en total)
4 informantes clave

C Ó R D O B A

Organización de competencia delegada para la acogida de solicitantes de protección internacional
Centro de Migraciones de Puente Genil

1 responsable de centro
1 responsable de programa acogida
1 voluntario

S E V I L L A

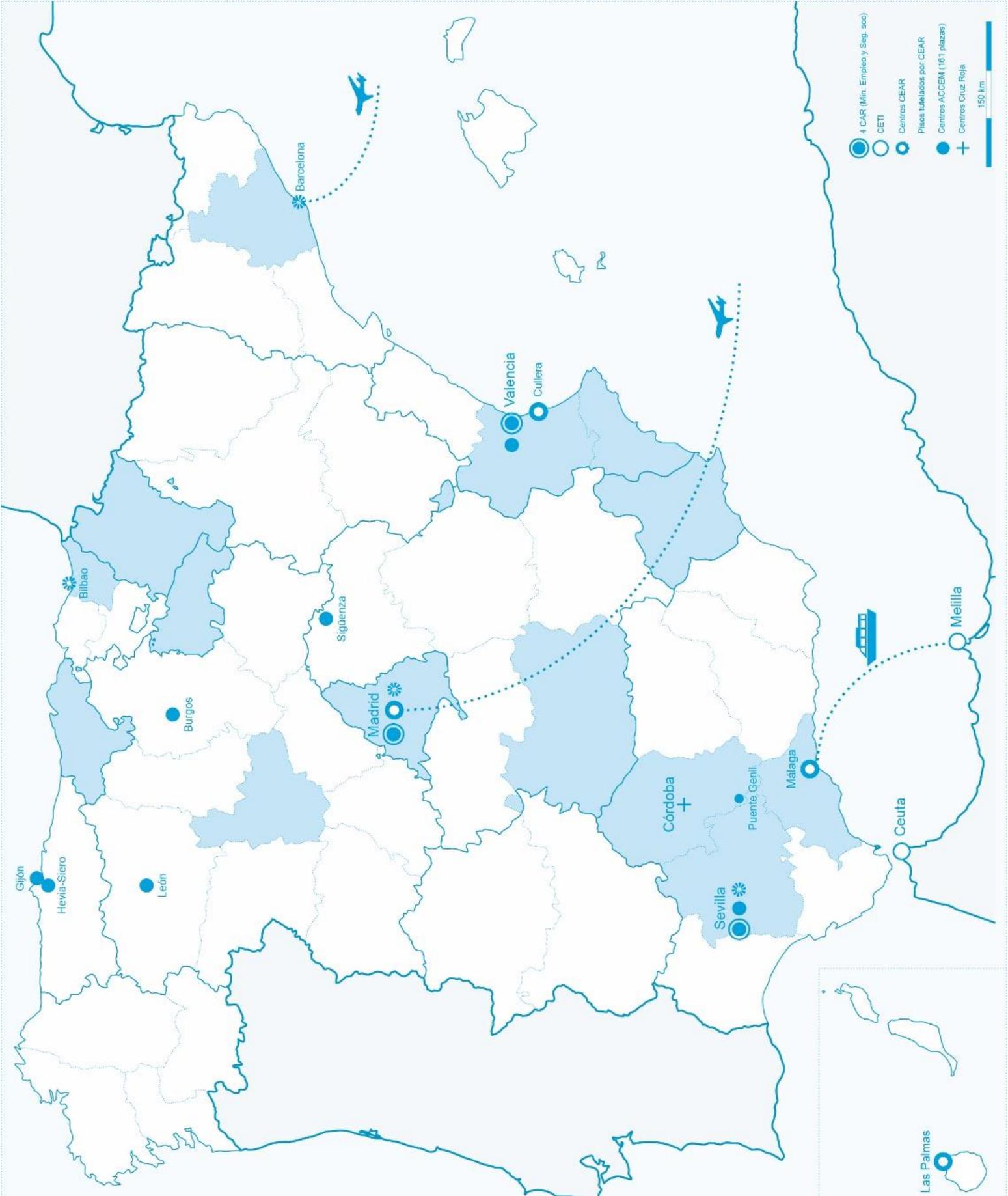
Centro de Acogida a Refugiados de Sevilla
Dirección General de Infancia y Familia de la Junta de Andalucía

1 responsable de centro
1 trabajador social
2 responsables de programas de menores
2 responsables de acompañados
2 niños pequeños acompañados que han abogado su casa en el lugar de procedencia y su caso actual que es el centro de acogida
1 padre

V A L E N C I A

Centro de Acogida de Refugiados de Mislata (CARV)
Centro de Acogida de CEAR en Cullera, Comunidad Valenciana (CEAR)

8 informantes clave
2 niñas de Pakistán
2 niños de Siria en el CAR
2 niños (una niña y un niño de Ucrania) en Cullera



Las Palmas

MENORES NO ACOMPAÑADOS

MENAS solicitantes de asilo en la Unión Europea

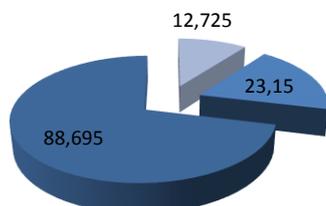


Gráfico basado en los datos de Eurostat

En relación a la llegada de MENA, la Memoria anual del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería señala que en 2013 han sido 159 los MENA llegados a las costas españolas en pateras u otras embarcaciones similares (aunque no se disponga de las cifras exactas acerca de los menores que han entrado a España por vía terrestre ocultos en vehículo de motor o por otros medios). En 2014 han sido 223 los MENA identificados, siendo el 89,6% (200) de sexo masculino y el 10,4% (23) niñas. Mayoritariamente provienen de Argelia (104, equivalente a un 46,6%) y de Marruecos (47, correspondiente a un 20,6% del total): el resto, son nacionales de distintos Estados del África subsahariana (Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, Memoria Extranjería 2014). Asimismo se informa de que fue del 40,25% el incremento en las llegadas de MENA a las costas españolas con respecto al año anterior.

En 2014, un total de 3.419 menores extranjeros no acompañados o en situación de desamparo han sido tutelados por los servicios de protección de menores de las Comunidades Autónomas:

- 1.354 en Andalucía
- 654 en Melilla
- 150 en Madrid
- 164 en Ceuta
- 100 en Valencia

1.805 son menores marroquíes, 818 son sirios y 159 son argelinos.

(Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería
Memoria Fiscalía de Extranjería 2013)

Pero los datos no son completos...

“No se dispone de datos rigurosos de los menores que se han introducido en España a través de Ceuta y Melilla, superando la frontera ocultos en vehículo de motor o por otras vías, como paso previo a embarcarse como polizones en los buques que enlazan con la Península”.

(Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, Memoria Fiscalía de Extranjería 2013 y 2014)

Los resultados del trabajo de campo realizado en el contexto de la presente investigación confirman un cambio de tendencia.

En efecto, la migración de niños a España ha estado generalmente caracterizada por la llegada de jóvenes varones solos, sobre todo de origen subsahariano.

En relación a los MENA, Marruecos y Argelia se han ido consolidando en las diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas objeto del estudio como los principales países de origen. En Valencia, junto a estas nacionalidades, también se ha destacado Rumanía. Se trata de varones en su mayoría, de varias franjas de edad, y suelen representar el grupo mayoritario de niños tutelados por los servicios de protección de menores. Un pequeño porcentaje que caracteriza la migración de los MENA está representado por los niños de origen subsahariano, que suelen tener entre los 15 y 17 años y ser mayoritariamente varones. Sin embargo, se destaca cómo la migración de los MENA ha empezado a presentar un matiz nuevo en los últimos 3-4 años (ej. Ceuta, Andalucía, etc.). En principio se pueden destacar dos tendencias que podemos observar en el estudio: por una parte, baja el número de MENA en la Comunidad Valenciana y, por otra parte, comienzan a llegar niñas de origen subsahariano principalmente, que además son presuntas o potenciales víctimas de trata de seres humanos (sobre todo con fines de explotación sexual).

Un informante clave en Ceuta relata las violaciones sufridas durante el trayecto migratorio en los países de tránsito por alguna niña no acompañada de origen subsahariano, que ha sido tutelada por la ciudad autónoma.

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA

2013



4513
soluciones de Prot. Intern.

de 100%

1452
MEXI



Mayor de solitud

2466
de solicitudes



12
MENAS

14081
soluciones de Protección Internacional

de 50%

3054
francés de



5227
indígenas



2014



3847
soluciones de Protección Internacional

de 100%

1670
de CA

1816
de CA



Mayor de solitud

3881
de solicitudes

1620
de solicitudes



17
MENAS

DATOS 2015

2015



17300
soluciones de Protección Internacional (base acumulada)

de 100%

3440
de CA

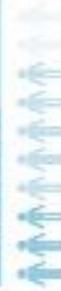
7416
de solicitudes



Mayor de solitud

3050
de solicitudes

4881
de solicitudes de CAES



de 100%

1519
de CAES

1302
de CAES

7858
de CAES



de 100%

1519
de CAES

1302
de CAES

7858
de CAES



En la Comunidad Valenciana, la Consellería, que es la responsable de los centros de protección, destacó que hubo un incremento notable de MENA en 2007 y 2008 y que saturó los centros de protección.

“Los centros necesitaban el doble de plazas de las que había, pero en los últimos 2-3 años ha bajado el número y no ha habido mucha oscilación” (Informante clave, Valencia).

El representante de la Consellería de Valencia nos trasladó una preocupación: ¿Dónde están los MENA que llegan de los conflictos armados, como Siria o Ucrania? A España no parece que estén llegando, o si están llegando no se controla. Se supone que deberían estar llegando también puesto se ha producido una subida en la llegada de las familias. Existe la preocupación por la posible desaparición de MENA o porque, al quedar fuera del sistema, puedan ser víctimas de mafias o trabajo en negro (en Valencia por ejemplo la recogida de las naranjas o en los invernaderos en Andalucía).

LLEGADA DE FAMILIAS DE REFUGIADOS

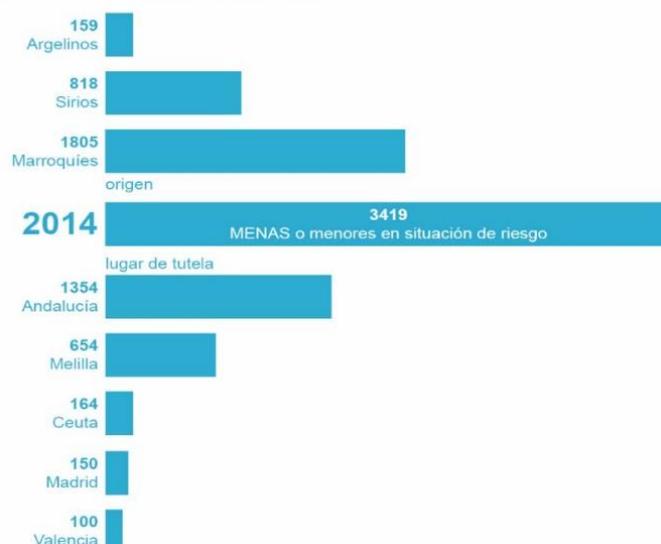
La llegada de familias de refugiados con niños, especialmente procedentes de Siria, ha empezado a ser relevante en España en 2013. Se trata en su mayoría de familias extensas y numerosas y los niños son de todas las franjas de edad e incluso bebés que han nacido en el camino.

La mayoría de los informantes entrevistados en Valencia ha destacado Ucrania como la principal nacionalidad de los menores acompañados, siendo Siria el segundo país de origen de los refugiados que llegan a la Comunidad. Las familias de Ucrania suelen llegar a España en avión con visado de turista o también con vehículo propio.

“Hemos notado que vienen más adultos con sus familias. Anteriormente había más adultos solteros, de África generalmente hombres y de Latinoamérica también mujeres, pero venían solos, sin niños” (Informante clave, Valencia).

“Las nacionalidades varían en función de los conflictos, en ocasiones hemos tenido más niños que venían de Palestina y de Colombia, de México, Venezuela y El Salvador” (Informante clave, Valencia).

Menores no acompañados o en situación de riesgo tutelados por las Comunidades Autónomas



“Las franjas de edad de los niños que estamos recibiendo principalmente varía de 1 a 10 años principalmente. Estamos recibiendo muchos niños pequeños. Recibimos menos adolescentes, quizás puede ser debido a que es más difícil mover a los adolescentes que a los niños pequeños” (Informante clave, Valencia).

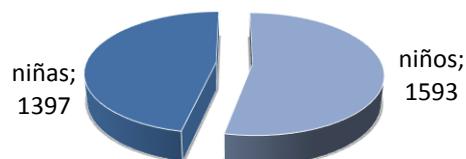
En todo caso es a partir de septiembre de 2015 cuando semanalmente empiezan a llegar a la península, solicitantes de asilo procedentes de los CETI de Ceuta y Melilla. Ante esta situación, estas personas son acogidas en las plazas de acogida de los centros de refugiados y en los pisos de entidades como ACCEM, CEAR y Cruz Roja.

El tiempo de estancia de muchas de estas personas (quizá la mayoría) en los centros de acogida en la península ha sido muy limitado pues su objetivo era llegar a Alemania, Bélgica o Francia. Las personas que pasaban más tiempo permanecían normalmente en espera de alguno de sus familiares que aún no hubieran salido del CETI.

En 2013 y 2014 con el incremento en la llegada de familias (especialmente sirias) a Melilla se han acogido en el CETI unos 500 niños al mismo tiempo.

En 2015, el total de menores de edad acogidos en el CETI fue 2.990 (1.593 niños y 1.397 niñas)

Melilla - 2015



EL CASO PARTICULAR DE MELILLA

Durante la misión a Melilla, se ha visitado el paso fronterizo de Beni-Enzar que ha ido registrando importantes incrementos en la llegada de refugiados a partir de finales de 2014, llegando a formalizarse en el puesto de asilo unas 60-70 solicitudes diarias. Durante la visita se informa de que el puesto fronterizo lleva una época registrando una intensa bajada en el número de personas que entran solicitando protección internacional. Entre los motivos, se aducen las restricciones sobre visados impuestas a las personas procedentes de Siria por algunos países del norte de África (en particular Argelia). El refuerzo de las medidas anti-terrorismo por parte de Marruecos se indica como otra posible causa de la bajada en el número de entradas registradas en los últimos tiempos, así como las dificultades que los refugiados están sufriendo en Marruecos. Esto conlleva la búsqueda de otras rutas por parte de los refugiados. Algún informante clave hace referencia a Mauritania como uno de los países en que los refugiados sirios están viajando desde Oriente Medio (en general Líbano).

La práctica de paso de niños (principalmente de Siria) que cruzan la frontera solos, y cuyos padres/familiares/cuidadores siguen en Marruecos o ya están en Melilla, ha sido también denunciada.

El equipo investigador subraya los esfuerzos que se han hecho, a nivel de recursos humanos y medios materiales para crear y mejorar las instalaciones y la asistencia a los solicitantes de asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar a partir de septiembre de 2014, también considerando la complejidad de esta frontera internacional. Sin embargo, se reconocen retos y espacios de mejora, especialmente en lo que se refiere a la atención a los niños (ej. asistencia médica, psicológica, social, mediación, traducción, etc.)

En su informe anual para 2015, la Defensora del Pueblo informa sobre las dos visitas realizadas durante el año a las dependencias habilitadas en el puesto fronterizo de Beni-Enzar. Tras comprobar la labor y el esfuerzo de los funcionarios de la Policía Nacional en gestionar un importante número de solicitudes de protección internacional, a pesar de las limitaciones en ocasiones suplidas por los funcionarios a título particular, la Defensora formula una serie de preocupaciones y recomendaciones para las instalaciones. En concreto, la institución expresa preocupación en relación al "importante número de familias con niños y el creciente número de menores no acompañados que accedían al citado puesto fronterizo para solicitar asilo y la inadecuación de las instalaciones habilitadas para la espera hasta que se procedía a la formalización de la solicitud". Al trasladar esta situación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al proponer gestionar de manera urgente la presencia de una organización humanitaria para apoyar la labor policial en la frontera, el mencionado organismo ha comunicado que considera suficiente la atención que recibían los solicitantes, incluso en el CETI.

En relación a Melilla, cabe destacar la preocupación expresada por diferentes informantes clave tanto a nivel nacional como local acerca de los casos de separación de las familias (entre el CETI y los centros de protección de menores no acompañados), debido al hecho de que los varios miembros han entrado por separado y hay que realizar las pruebas de ADN. Además se indica que los resultados de las pruebas suelen tardar unos 20-30 días y durante todo este tiempo las familias suelen estar separadas en dos centros. Durante la visita, el equipo investigador se entrevista con algunas familias que suelen reunirse en las afueras del CETI cada día, para encontrar al resto de sus familiares separados. Asimismo, se pone de relieve que no se siguen criterios uniformes en la realización de las pruebas de ADN (en algunos casos ni siquiera se realizan), al faltar además un protocolo

por escrito de la Consejería de Bienestar Social: todo esto determina discrecionalidad y confusión para los mismos refugiados.

Durante la misión en Melilla, el equipo investigador entrevistó al marido de una mujer siria de 17 años de edad que declaró que están viviendo separados: ella en el Centro 'La Divina Infantita', y el marido (que es mayor de edad) está en el CETI junto al hijo menor.

Al haber ella entrado separadamente y al ser menor de edad, se la ha acogido en el centro de protección de menores no acompañadas y, según se informa, se considera que no tiene tutor y debe quedarse tutelada por la entidad pública competente de la Ciudad Autónoma hasta el cumplimiento de la mayoría de edad.

El marido expresó mucha preocupación por la situación que está viviendo la familia y por las consecuencias que la misma pueda tener en la ya compleja condición de salud física y psicológica de la familia (el bebé es aún lactante).

Tanto algunos informantes clave como los padres con los que se ha hablado en Melilla confirman las grandes sumas de dinero que tienen que pagar para cruzar el paso fronterizo desde Marruecos (incluso unos 1.500 euros por niño/a), lo que lleva a las familias a tener que entrar por separado según la disponibilidad económica del momento. Sin embargo, varios informantes clave subrayan la dificultad de obtener información fehaciente al respecto, porque los migrantes y refugiados suelen ser amenazados por las mafias/traficantes para que no revelen información sobre el importe y otros detalles acerca de la facilitación de su entrada a España.

Dos de los MENA entrevistados en Ceuta relatan su trayecto migratorio y las dificultades encontradas, incluso tener que mendigar en los países de tránsito para poder seguir el viaje.

Durante la entrevista, uno de ellos enseña unas cicatrices en varias partes del cuerpo a testimonio de la violencia sufrida.

RUTA MIGRATORIA

El viaje de África a Europa no es siempre un viaje ininterrumpido, pues la mayoría de los migrantes permanecen en África septentrional por plazos variables, muchas veces con objeto de ganar más dinero para sufragar el resto del viaje.

Las principales rutas para llegar a España son aéreas por el aeropuerto de Barajas en Madrid, por tierra en la frontera entre Marruecos y la ciudad autónoma de Melilla y vía marítima a través de pequeñas embarcaciones de 20 a 60 personas a las costas de Ceuta y Melilla así como a las costas de Almería, Granada y Cádiz. En este momento Canarias no está siendo una ruta relevante en el trayecto de los solicitantes de asilo.

RESTRICCIONES A LOS VISADOS

Como hemos señalado en relación con Melilla, el puesto fronterizo lleva una época registrando una **intensa bajada** en el número de personas que entran solicitando protección internacional. Entre los motivos, se aducen las restricciones sobre visados impuestas a las personas procedentes de Siria por algunos países del norte de África (en particular Argelia).

En la Comunidad Valenciana se ha reflejado también el problema que pueden tener para obtener visados las personas procedentes de Ucrania.

“Si es de Ucrania, pueden venir en avión con un visado de turista aunque también pueden venir con vehículo propio. Sin embargo, como necesitan visado para entrar y hay muchos hombres a los que no se los dan porque les obligan a alistarse entonces pasan a países en los que las condiciones para obtener los visados son menos estrictas, como Polonia o Grecia, y de allí vienen”

Informante clave, Valencia.

Por otra parte, algunos refugiados se han servido de visados de tránsito para llegar a otros países de Europa a través de España. El visado en tránsito aeroportuario habilita a su titular para atravesar la zona internacional de tránsito de un aeropuerto, los procedimientos y condiciones para la expedición de estos visados se encuentran recogidos en el Código de visados (Reglamento (CE) Nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece un Código Comunitario sobre visados). Algunos de los solicitantes de asilo entrevistados habían llegado a España en aplicación del Reglamento de Dublín, cuando al ser examinada su solicitud en dos países del norte de Europa (Suecia y Holanda) se puso de manifiesto que España era el primer país de la Unión Europea al que habían accedido, aunque fuera con un visado en tránsito aeroportuario.

“¡Nosotros no sabíamos que existía el Reglamento de Dublín! (se permite por esta normativa la devolución al primer país seguro por el que pasó el refugiado)”

Menores solicitantes de asilo

MAFIAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES

El tráfico de migrantes es un delito grave y altamente rentable, con un riesgo relativamente bajo de detección.

Según estimaciones de Europol las redes delictivas implicadas en el tráfico de migrantes han recaudado de 3 a 6 billones de euros durante el año 2015.

Las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes se encuentran enraizadas dentro de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales de las sociedades de origen y destino donde operan.

Actores: coordinadores u organizadores, reclutadores, transportistas que forman parte de la organización criminal, además otras personas sin clara participación en el delito pero fundamentales en el proceso de tráfico como son los funcionarios corruptos o los proveedores de servicios como los falsificadores de visas y otros documentos.

Los pagos hechos a los delincuentes varían y dependen de los puntos de partida y destino: los migrantes asiáticos que utilizan las rutas africanas para llegar a Europa pagan entre 4.180 y 5.575 euros. El precio de un viaje de contrabando de Agadez a Libia o incluso más allá hasta Europa oscilaría entre 2.000 y 3.000 dólares. Cruzar el paso entre Argelia y Oujda cuesta 400 euros por persona; el cruce de la frontera entre Nador y Melilla cuesta 1000 euros por adulto y 500 euros por niño.

En 2015, 3.845 personas accedieron irregularmente a la España peninsular y 10.900 personas en la misma situación entraron por Ceuta y Melilla. Según estimaciones de Europol el 90 por ciento de las personas llegadas en el contexto de esta crisis migratoria a Europa lo han hecho con la ayuda de traficantes de personas.

“Desde Siria suelen venir en barco y luego autobús y avión. Suelen pagar cinco mil euros desde África. Los que vienen desde Siria pueden llegar a pagar para cruzar todas las fronteras mínimo 10.000 euros”.

Informante clave, Valencia.

MARCO NORMATIVO

El Derecho, instrumento que pone orden a la vida social, a las migraciones y sus consecuencias, pero también, y sobre todo, pone límites a las actuaciones de los Estados o de otros sujetos que dañan a las personas en su dignidad y los derechos nacidos de ésta, articula un complejo marco normativo para atender a los niños y sus necesidades cuando sufren desplazamientos forzosos. La complejidad normativa resulta de la concurrencia de normas internacionales, normas europeas, normas estatales y normas autonómicas, así como la condición de los sujetos a los que se refieren: niños, extranjeros, potenciales solicitantes de protección internacional.

Aunque los Estados mantengan el poder de controlar sus fronteras y esté en su mano elaborar políticas de migración, no pueden olvidar que tienen el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes en la promulgación y aplicación de políticas y leyes de inmigración. Los Estados están obligados a respetar los tratados internacionales que han ratificado o a los que se han adherido. Hay un gran cuerpo de Derecho Internacional que obliga a los Estados a proteger los derechos del niño en este contexto de migración internacional.

Salvar y proteger a niñas y niños refugiados, que buscan protección dentro y fuera de Europa, sigue siendo, amén de un imperativo moral del conjunto de nuestra sociedad, una obligación legal que los Estados deben cumplir, ya sea individual o solidaria y cooperativamente. Se trata de una obligación que trae causa de sendos regímenes jurídicos internacionales de la infancia y de las personas refugiadas, existentes y aplicables, desde el enfoque de derechos humanos, en los ámbitos tanto universal como regional y doméstico, y que los Estados se han dado a sí mismos por la vía de los tratados internacionales.

EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO Y LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Partimos en primer término de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN) porque este instrumento internacional es el que sienta los cimientos de todas las normas que afectan a los derechos de los niños. Al ser España parte en la CDN, el sistema de acogida de los niños refugiados debe mirarse desde la perspectiva de este

instrumento internacional, cuyos ejes son el interés primordial del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, el derecho a la no discriminación y el derecho a la participación.

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(Art. 3.1 Convención sobre los Derechos del Niño)

La comprensión del alcance de este artículo se ha facilitado por la Observación General núm. 14 del Comité de los Derechos del Niño (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Este concepto debe ser entendido de forma dinámica y su objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño. Así pues, como bien señala el Comité, la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana. Y esta debe ser nuestra tarea al examinar el sistema de acogida de los niños refugiados, ya se trate de niños solos o acompañados por sus familias: ¿En qué medida el sistema respeta los derechos enunciados por la Convención en interés del niño?

Predomina su condición de niños sobre su condición de extranjeros: ANTES QUE OTRA COSA, NIÑOS

El significado de lo que constituye el “interés superior” será necesariamente diferente según los distintos contextos, dependiendo de la situación particular de cada niño. Esto hace que sea necesario para garantizar que las circunstancias individuales del niño deben tenerse en cuenta para determinar lo que está en sus mejores intereses, incluyendo su nacionalidad, crianza, antecedentes culturales y lingüísticas, la vulnerabilidad y las necesidades particulares de protección. El Comité de los

Derechos del Niño ha recomendado que, con el fin de proporcionar una protección suficiente para los niños, el principio se integre en la legislación pertinente y sea un componente central de cualquier proceso de toma de decisiones.

Para realizar esta tarea, debe tenerse en cuenta la **triple dimensión del interés superior del niño**:

- a) Que se evalúe su interés superior como una consideración primordial que se tiene en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida y que se garantice que se pondrá en práctica tal evaluación siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general, constituye un **derecho sustantivo**. Al tratarse de un derecho tiene aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

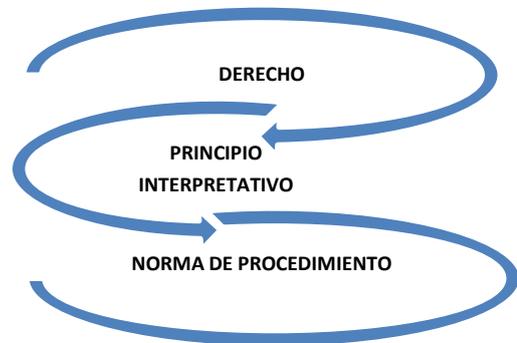
Necesidad de protocolizar la evaluación y determinación del interés superior del niño que llega a España en el contexto de una migración forzada

- b) Se trata de un **principio jurídico interpretativo fundamental**, de manera que si una disposición jurídica admite más de una interpretación, debe elegirse la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.
- c) Es también una **norma de procedimiento**. Siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño

requieren garantías procesales. Las decisiones deberán motivarse, explicando cómo se ha respetado este derecho, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.

La determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección. Así pues, permitir el acceso del menor al territorio es condición previa de este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género.

(Observación General núm. 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen)



Considera el Comité en su Observación General que derivan del artículo 3.1 de la Convención tres tipos de obligaciones para el Estado:

a) La obligación de garantizar que el interés superior del niño se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas, en especial en todas las medidas de ejecución y los procedimientos administrativos y judiciales que afectan directa o indirectamente a los niños;

b) La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión.

c) La obligación de garantizar que el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernen o afecten a un niño

NIÑOS Y NIÑAS REFUGIADOS: PROTECCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Existe un comprensivo *corpus iuris* internacional de protección que, en líneas generales, reconoce y garantiza a la niñez el amparo y el goce especial de sus derechos, motivado por su pertenencia a un grupo humano vulnerable, en razón de su inmadurez física y psíquica. La legislación internacional reconoce, igualmente, que el destierro expone a la infancia a una mayor y especial vulnerabilidad, que convierte a cada niño en un sujeto especial de derecho, con necesidad de una protección reforzada y prioritaria.

Formulados con visos de generalidad, los instrumentos convencionales de referencia que configuran el régimen jurídico de los refugiados proporcionan una definición del concepto de refugiado aplicable por igual a la infancia y a los adultos, potenciales beneficiarios del principio de no-devolución (*non-refoulement*) y del

conjunto de derechos que el otorgamiento de la protección internacional lleva aparejado.

Es “refugiado” un niño o niña que tiene «fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país».

(Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados)

Compromisos adquiridos por los Estados y respectivas sociedades (global, nacional y local) para amparar, cuidar y promover los derechos humanos de la niñez con necesidades de protección internacional, mediante ratificación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y, máxime, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), de 1989. Esta base jurídica viene complementada por un número significativo de instrumentos convencionales y no convencionales, que permiten incrementar la atención especial debida a niñas y niños refugiados por su situación de especial vulnerabilidad, configurada por diversas formas de violaciones, abusos y ataques a su dignidad que, normalmente, el destierro lleva aparejadas: el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo). A esta base jurídica concurren, igualmente, numerosos instrumentos de alcance regional o comunitario, de relevancia directa o indirecta sobre la materia. Sea bastante mencionar, aquí y sin pretensión de exhaustividad, la Carta Europea de los Derechos del Niño (1992), la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Carta de Niza) (2000) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950); la Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (1969) y la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño (1990); así como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Esta definición ha sido objeto de ampliaciones en distintos ámbitos regionales, donde se ha intentado crear obligaciones más allá de las comprometidas universalmente y que funcionan como mínimo común denominador para el resto. En el ámbito regional europeo, precisamente en la UE, por vía de los instrumentos de Derecho derivado, que conforman el SECA (Sistema Europeo Común de Asilo), se amplía la definición a través de la *protección temporal* y, sobretudo, de la *protección subsidiaria* o complementaria.

Sin embargo, sigue siendo necesario un abordaje en profundidad, ya sea a nivel de reflexión teórica doctrinal como de

Doble pertenencia: praxis política,
doble protección administrativa y
humanitaria. En tal

sentido, un buen y oportuno ejercicio de partida es, quizá, evitar que se difumine en nombre de la igualdad y apuntalar **lo específico de la condición de la infancia refugiada así como la especial y urgente protección que la misma requiere**. Efectivamente, la doble pertenencia a la infancia y a las víctimas del desplazamiento forzoso incrementa el riesgo de sufrir mayores y especiales afectaciones a los derechos de los niños refugiados que, por esta misma razón, se hallan entre los **“niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y necesitan especial consideración”**, como recoge el Preámbulo de la CDN.

LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las migraciones, incluidas las migraciones forzosas, han ocupado un espacio destacado en las políticas y desarrollos normativos de la Unión Europea. No es posible extenderse en este espacio detallando la evolución de estas políticas y el entramado de normas generado. Vamos a hacer referencia únicamente a los aspectos más relevantes en relación con los niños refugiados.

La determinación del Estado miembro que será responsable del examen de una solicitud de asilo depende de los criterios establecidos en el

Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (conocido también como “Dublín III”). Este Reglamento establece la necesidad de que todas las medidas que afecten a menores –acompañados o no- atiendan a

su interés superior y al principio de unidad familiar, buscando que los miembros de la familia no se separen.

Uno de los grupos más vulnerables a los que se presta especial atención en la Unión Europea es a los menores no acompañados. Su llegada a los Estados miembros no es un fenómeno temporal, sino una característica crónica de la inmigración hacia la UE. Las razones que provocan la llegada de estos menores son variadas (conflictos armados, situaciones de persecución, violaciones de derechos humanos, catástrofes naturales, envío por los familiares o víctimas de trata). La prevención de la migración insegura y de la trata de menores es el primer paso para abordar el problema de la migración de menores no acompañados. La necesidad de un enfoque común sobre esta materia se materializó en el *Plan de acción sobre los menores no acompañados* (2010-2014). En él se destaca el desafío cada vez mayor que plantean los menores no acompañados y cómo, todos los Estados miembros de la UE, aunque sea en diferente medida, se encuentran afectados. La respuesta de la Unión debe adoptar un enfoque común basado en el principio del interés superior del menor y con tres vías principales de acción: prevención, recepción y la búsqueda de soluciones duraderas.

Durante 2015 se ha producido una situación que ha puesto a prueba el sistema europeo común de asilo (SECA). La “Agenda Europea de Migración” aprobada por la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015 (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, nos presenta la posibilidad de tener una “agenda” para tratar la migración, sin incluir referencia alguna en el título a la protección de quienes huyen de sus países por motivos de persecución. En ella la política común de asilo es vista como uno de los cuatro pilares que sustentan la gestión de la migración y no se prevé un tratamiento del derecho de asilo independiente.

El punto de partida en la gestión migratoria es, de nuevo, el enfoque global: ningún Estado puede resolver eficazmente el problema por sí solo.

Las preocupaciones de la Agenda Europea de Migración en torno al asilo se centran en la aplicación coherente del SECA. Para dicha aplicación coherente se propone instaurar un sistema de seguimiento y evaluación, así como la formulación por la Comisión Europea de orientaciones para mejorar las normas de acogida y de procedimientos de asilo. El objetivo es lograr que los Estados tengan indicadores de calidad simple y bien definida, así

como reforzar la protección de los solicitantes de asilo, prestando especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables como los niños. Para poder tener en cuenta la vulnerabilidad particular de los menores migrantes la Comisión Europea ha decidido elaborar una estrategia global como complemento del Plan de Acción sobre los menores no acompañados (2011-2014) “de modo que se tome en consideración la situación de los niños desaparecidos (sic) o no acompañados”. De esta estrategia todavía no tenemos más noticias.

Debemos destacar tres Directivas que contienen disposiciones en relación con los niños no acompañados:

- Directiva sobre requisitos de protección internacional: Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.
- Directiva que establece normas mínimas para la acogida de solicitantes de protección internacional: Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.
- La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional obliga a los Estados miembros a adoptar garantías

específicas en los procedimientos de protección internacional que afecten a menores no acompañados (artículo 25). Todo Estado miembro tiene que actuar bajo la consideración primordial del interés superior del niño. El Estado tiene que nombrar a un representante que actúe en nombre del menor, salvo si éste va a alcanzar los 18 años antes de que se adopte una decisión en primera instancia. Se requiere también que todo el personal implicado tenga conocimientos sobre las necesidades especiales de los menores de edad. Los Estados miembros pueden utilizar reconocimientos médicos para determinar la edad, aunque en todo caso si persiste la duda se presumirá que el solicitante es menor. Dichos reconocimientos respetarán las garantías de información y autorización por parte del niño y su representante. La negativa a someterse a las pruebas médicas no puede justificar una resolución denegatoria del estatuto de protección internacional correspondiente.

Hasta la fecha, España no ha comunicado a la Comisión Europea cuales son los textos de las principales disposiciones del Derecho español que se han adoptado en los ámbitos regulados por las Directivas citadas. La obligación de incorporar el Derecho de la Unión Europea al Derecho interno se deriva del artículo 288 del TFUE y del principio de cooperación leal recogido en el artículo 4 del TUE. En este sentido, las tres Directivas recogen en el artículo dedicado su incorporación al derecho interno el deber de comunicación por parte del Estado miembro una vez finalizadas las tareas de transposición (art. 39.2 Directiva 2011/95; art. 31.2 Directiva 2013/33; y art. 51.4 Directiva 2013/32)

Aunque los **pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la UE** (Tribunal de Luxemburgo) sobre condiciones materiales de acogida y menores de edad son escasos, no podemos dejar de mencionar el asunto Saciri de 27 de febrero de 2014 (C-79/13).

Las condiciones materiales de acogida deben concederse a los solicitantes de asilo desde que se presenta su solicitud de asilo. Cuando un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras éstas deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo, permitiéndoles disponer, en particular y si fuera necesario, de un alojamiento en el mercado privado de alquiler (apartado 42). Esto no significa que deba interpretarse la Directiva en el sentido de dejar elegir al solicitante el alojamiento según su conveniencia personal (apartado 43). Por otro lado, el importe de las asignaciones debe ser suficiente para permitir que los hijos menores se alojen con sus padres, y poder mantener así la unidad familiar (apartado 46). Los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación respecto a los medios por los que proporcionan condiciones materiales de acogida. Esta posibilidad no excluye la responsabilidad del Estado de que se respeten las normas de acogida. La saturación de la red de acogida “no puede justificar excepción alguna en la observancia de dichas normas” (apartado 50).

LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE ASILO Y SUS DEFICIENCIAS

En el ámbito nacional el respaldo legal formal a las condiciones materiales de acogida de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional se encuentra en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (Ley de asilo). Esta ley –por la que se incorpora el derecho de la UE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia- tenía por objeto mejorar las garantías de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a las personas solicitantes de protección internacional en España se encuentran recogidos en el Título II de la Ley 12/2009, dedicado al procedimiento para la determinación de las necesidades de protección de los solicitantes; concretamente en los artículos 30, 31, 32 y 33 que integran el Capítulo III, titulado “De las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional”.

La línea garantista derivada del interés superior del niño se pone de manifiesto en la inclusión del Título V en la Ley 12/2009 -titulado “De los menores y otras personas vulnerables”- en donde se recoge el régimen general de protección para los menores y otras personas vulnerables necesitadas de cualquiera de las modalidades de protección internacional reguladas en la Ley. A saber, niños, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores

de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos (art. 46).

Respecto a los menores no acompañados, la Directiva 2013/32/UE de procedimientos – pendiente de transposición en España- establece en el artículo 25(6) ciertos límites a la aplicación del procedimiento acelerado. Éste sólo se aplicará si el solicitante procede de un país de origen seguro, si ha presentado una solicitud posterior de protección internacional que resulta inadmisibile o si se puede considerar como un peligro para la seguridad nacional o el orden público.

La legislación española ha previsto, en el artículo 25(1) (b) de la Ley 12/2009, la aplicación de un procedimiento de urgencia a las solicitudes de protección internacional formuladas por personas con necesidades específicas, especialmente por menores no acompañados. El procedimiento es idéntico al ordinario, excepto en cuanto a los plazos, que se reducen a la mitad (art. 25.4 de la Ley 12/2009).

Los solicitantes de asilo podrán beneficiarse de servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las Administraciones públicas competentes, obtener autorización para trabajar, recibir asistencia especializada en base a su situación de vulnerabilidad y que los menores en situación de desamparo estarán bajo la protección del sistema de protección de menores (art. 15 del Real Decreto 203/1995 dedicado a las *Prestaciones sociales y trabajo de los solicitantes*).

Según la Ley española de asilo, los servicios sociales y las condiciones de acogida a las que tienen derecho los solicitantes de asilo debían concretarse a través de desarrollo reglamentario (art. 30.3). Sin embargo, **seis años después de la entrada en vigor de la norma, España no se ha dotado aún de un Reglamento de asilo en el que se regulen las condiciones de acogida**. En esta situación los dos instrumentos de referencia para la regulación de la acogida a los solicitantes de asilo son el reglamento que regía con la antigua ley de asilo de 1994, el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, y el Folleto informativo sobre la protección internacional elaborado por la Oficina de Asilo y Refugio en espera de la adopción del Reglamento de la Ley 12/2009.

La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva de condiciones de acogida) debería haberse incorporado a la legislación española el 20 de julio de 2015. En ella se recoge un marco legal que regula la detención de los solicitantes de asilo -incluyendo a aquellas personas que estén sujetos a procedimientos de traslado bajo la aplicación de la Regulación de Dublín-, normas más proteccionistas para el acceso al mercado laboral así como estándares sobre el nivel y las modalidades de las condiciones y materiales de acogida que deben ser proporcionadas por los Estados Miembros a los solicitantes de asilo. Una vez superado el periodo de transposición el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoce el efecto directo de las directivas siempre y cuando sus disposiciones fueran suficientemente claras, como es el caso de los artículos de la Directiva 2013/33/UE (Caso *Van Gend y Loos*, STJCE de 5 de febrero de 1963 y caso *Van Duyn*, STJCE de 4 de diciembre de 1974).

Entre la legislación aplicable a los niños refugiados y solicitantes de protección internacional en España es necesario hacer referencia al Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas donde se hace referencia a las ayudas sociales para los beneficiarios de protección temporal (artículo 20) y el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida por el que se regula el derecho al asilo de las personas que carecen de nacionalidad.

En este contexto, es importante señalar también la puesta en marcha del programa para la ampliación de recursos del sistema de acogida de solicitantes de asilo que se aprueba mediante el Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y ACCEM para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

Este programa tiene tres objetivos fundamentales:

- Aumentar la red de plazas de acogida, complementaria a los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como un conjunto de servicios que favorezcan la integración de los beneficiarios en la sociedad española. Para ello, los programas subvencionados incluirán el diseño de un itinerario de inserción por fases destinado a la adquisición gradual de autonomía de los beneficiarios. En el marco de la red de plazas de acogida los servicios que se desarrollan son: la información y orientación; la intervención social, acogida temporal; las ayudas económicas, el empleo, la atención psicológica, la asistencia jurídica, la traducción e

interpretación, y la primera acogida en territorio nacional y puestos fronterizos.

- Equipamiento y adaptación de los dispositivos de acogida de las entidades beneficiarias de este programa.
- Complementar la asistencia socio-sanitaria de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla. Lo cual se concreta en el desarrollo de los siguientes servicios: información, orientación e intervención social; atención psicológica; asistencia jurídica; traducción e interpretación; formación, ocio y tiempo libre; y actividades de asistencia sanitaria.

MANUALES COMUNES DE GESTIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El pasado de 25 de enero de 2016 el Ministerio de empleo y seguridad social ha publicado una serie de manuales que tienen por objeto armonizar la gestión y procedimientos de protección internacional. En total han sido cuatro los documentos publicados: un **Manual de Gestión** en el que se explica el sistema de acogida e integración para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional; el **Procedimiento de Gestión de Plazas** donde se detalla el procedimiento para la tramitación de ingresos, estancias, prórrogas, traslados, bajas y seguimiento relativos a los Centros de Migraciones y a las plazas de acogida financiadas por el MEYSS destinadas a este colectivo; el **Procedimiento de Gestión de Ayudas** para la tramitación por parte de las Entidades sin ánimo de lucro que perciben subvención para el desarrollo del Sistema de acogida de las ayudas económicas que pueden recibir los destinatarios de los programas y servicios que forman parte de este sistema; y por último, un **Anexo con los formularios** para la tramitación formal de los procedimientos del Sistema de acogida. Hasta el momento no se ha incorporado mención alguna en relación con los niños.

LA LEY DE EXTRANJERÍA Y EL PROTOCOLO MARCO DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Aunque la acogida de niños en necesidad de protección internacional en España no cae bajo el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, su artículo 35, relativo a los menores no acompañados, está siendo aplicado con más frecuencia que el artículo 48 de la Ley de Asilo en lo relativo a la determinación de la edad del extranjero. Como señalaremos más adelante, las dificultades con las que de hecho se encuentran los niños solos para solicitar protección internacional, suponen que el régimen al que se les somete en la mayor parte de los casos sea el establecido en la Ley de extranjería (desarrollado en su Reglamento –art. 190- y un Protocolo Marco) y no el previsto específicamente en la Ley de asilo para los menores solos. Aunque no existan grandes diferencias de contenido en lo relativo a la determinación de la edad, es significativa la utilización generalizada de la norma de extranjería.

LA LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA: LA LEY ORGÁNICA 8/2015 Y LA LEY 26/2015 Y SU INCIDENCIA EN LOS NIÑOS REFUGIADOS

En 2015 se ha reformado el sistema de protección a la infancia y la adolescencia a través de dos Leyes, una orgánica y otra ordinaria, que afectan al conjunto del sistema que protege en España a los niños y, por tanto, a la acogida de menores refugiados. La primera de estas Leyes, la Ley Orgánica 8/2015 desarrolla en nuestro sistema el interés superior del menor tomando en gran medida el contenido de la ya mencionada Observación General núm. 14 (2013).

La regulación del interés superior del menor se contempla en su triple dimensión:

- **El interés superior del niño es un derecho y es exigible como tal.**
- **El interés superior del niño es un principio que ilumina todas las normas del ordenamiento.**
- **El interés superior del niño es una norma de procedimiento que obliga a tomarlo en consideración en el proceso de adopción de acciones y toma de decisiones que afectan a los niños.**

A efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, se tendrán en cuenta los siguientes **criterios generales**, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto:

- a) La protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas.
- b) La consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.
- c) La conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. Se priorizará la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor. En caso de acordarse una medida de protección, se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial. Cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, se valorarán las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia.
- d) La preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

a) La edad y madurez del menor.

b) La necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, ya sea por la carencia de entorno familiar, sufrir maltrato, su discapacidad, su orientación e identidad sexual, su condición de refugiado, solicitante de asilo o protección subsidiaria, su pertenencia a una minoría étnica, o cualquier otra característica o circunstancia relevante.

c) El irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo.

d) La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro.

e) La preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales.

f) Aquellos otros elementos de ponderación que, en el supuesto concreto, sean considerados pertinentes y respeten los derechos de los menores

Parece necesario ponderar estos criterios atendiendo a unos **elementos generales** que se detallan en el cuadro siguiente y que deberán ser valorados conjuntamente, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que la medida que se adopte en el interés superior del menor no restrinja o limite más derechos que los que ampara.

Por lo que se refiere a la dimensión del interés superior del niño como regla de procedimiento, toda medida deberá ser adoptada respetando las garantías del proceso, particularmente el derecho del menor de edad a ser informado, oído y escuchado, la intervención en el proceso de profesionales cualificados o expertos, la participación de los responsables parentales, de un defensor judicial si hubiera conflicto y del Ministerio Fiscal, la exigencia de motivación de la decisión en la que se incluyan los criterios utilizados, los elementos implicados al ponderar los criterios entre sí y con otros intereses y las garantías procesales respetadas, así como la existencia de recursos que permitan revisar la decisión adoptada que no haya considerado el interés del menor como primordial.

La Ley ordinaria, Ley 26/2015, dedica varias normas a los menores extranjeros que afectan también a los niños refugiados, sujetos de nuestro estudio: reconocimiento del derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles; obligación

de las Administraciones Públicas de velar por los grupos especialmente

vulnerables como los menores extranjeros no acompañados, los que presenten necesidades de protección internacional, los menores con discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley; integración; reintegración familiar y cese de la tutela.

NORMATIVA AUTONÓMICA

Aunque la competencia en materia de asilo y refugio corresponde al Estado, las Comunidades Autónomas intervienen en el proceso de acogida e integración de los niños refugiados en la medida en que tienen atribuidas competencias en materia de infancia, sanidad o educación, entre otras. En muchos casos, las normas aplicables son las previstas en el sistema autonómico de protección a los niños, sin que exista discriminación entre nacionales y extranjeros a estos efectos. La cuestión sobre la que debe reflexionar cada legislador autonómico es la conveniencia o no de introducir reglas que discriminen positivamente a los niños en situación de especial vulnerabilidad como es el caso de los niños refugiados.

Se observa que a partir de septiembre de 2015, se ha generado una preocupación a nivel de gobiernos regionales por prepararse para atender la posible llegada masiva de refugiados.



Alexandra, 6 años, Ucrania



CUESTIONES INELUDIBLES Y RECOMENDACIONES

Aunque del acercamiento a la realidad de la infancia en las migraciones forzadas a España son muchas las cuestiones que deberían afrontarse, corregirse o adecuarse a su especial vulnerabilidad, hemos destacado en las páginas que siguen los aspectos que reclaman una respuesta urgente de nuestro sistema de acogida.

No hay visión de infancia en el sistema de acogida a los refugiados en España. Los niños se vuelven invisibles

Antes de entrar en dichos aspectos, conviene destacar la característica que constituye el tono general de la acogida a los niños refugiados: nuestro sistema carece de visión de infancia.

Los niños no son, en muchos casos, sino pequeños apéndices de sus padres, a los que se atiende frecuentemente desde la bonhomía de algunas autoridades o algunos agentes sociales pero sin conciencia de su fundamento en los derechos del niño y en la obligación del Estado de velar por ellos.

La ausencia de un mecanismo de evaluación y determinación formal del interés superior del niño tiene mucho que ver con esta invisibilidad de los niños. “La determinación del interés superior –en palabras que se recogen en las Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño y que se reiteran en la publicación conjunta de ACNUR y UNICEF “SAFE&SOUND”- describe el proceso formal diseñado para determinar el interés superior del niño con respecto a decisiones especialmente importantes que le afectan, que requieren estrictas garantías procesales. El proceso debe asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación.

Debe atribuirse el peso debido a los puntos de vista del niño de acuerdo con su edad y madurez. Debe involucrar a las personas expertas encargadas de tomar las decisiones en las diferentes áreas y equilibrar todos los factores

***Determinación
formal del interés
superior del niño
refugiado***

relevantes para valorar la mejor opción". La necesidad de evaluar y determinar formalmente el interés de cada niño, con independencia de que se encuentre solo o

acompañado, obligaría a tomar en consideración los criterios legales establecidos y ponderarlos con arreglo a los distintos elementos que deben tenerse en cuenta.

Cuando los niños entran en territorio español, los primeros problemas que deben ser afrontados se refieren a su identificación como niños, como familiares de las personas que les acompañan y como sujetos de protección internacional. Conviene a estos efectos de identificación distinguir la situación de los menores acompañados de la de los menores que llegan solos porque se plantean distintos cauces para su protección adecuada.

Aunque vinculado a los problemas de la identificación pero con entidad propia, hacemos referencia al derecho del niño a que se oiga su voz como expresión del reconocimiento de su presencia en el proceso y su dignidad de ser humano. Los niños no se harán visibles mientras no se escuche lo que tienen que decir.

Las necesidades básicas de los niños y la atención específica que presta el sistema de acogida a los refugiados merecen un capítulo aparte. La atención a los vínculos familiares y la reunión de las familias disgregadas, la atención sanitaria y condiciones de higiene y el derecho a la salud, el derecho a la educación, al juego, al ocio y disfrutar del tiempo libre, son algunas de las cuestiones tratadas.

Las condiciones de acogida no suponen verdadera protección para el niño si no se orientan hacia una solución duradera. La estabilidad constituye un elemento esencial para la vida del niño, que tiene derecho a una vida normal en un entorno seguro.

Finalizamos nuestro análisis de la situación y nuestras recomendaciones con algunas exigencias a la Administración, responsable en última instancia de la acogida de los niños refugiados: la necesidad de especialización en infancia y sus derechos y la coordinación entre las instituciones se imponen para una respuesta adecuada.

1. IDENTIFICACIÓN COMO NIÑOS, COMO FAMILIARES DE LAS PERSONAS QUE LES ACOMPAÑAN Y COMO SUJETOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1.1. NIÑOS QUE LLEGAN EN FAMILIA

Se proporcionará protección especial a los niños considerados refugiados o que soliciten el estatuto de refugiado, y es obligación del Estado cooperar con los organismos competentes para garantizar dicha protección y asistencia.

Art. 22 de la Convención de los Derechos del Niño

Toda persona menor de 18 años, acompañado o no, tiene derecho a solicitar protección internacional y recibir la protección y asistencia especial. Así se establece en los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia y en la normativa nacional de referencia (artículos 46, 47 y 48 de la Ley de asilo española) que señala la necesidad de atender a las circunstancias específicas de protección que presenten los solicitantes de asilo y refugio menores de edad, cualquiera que sea su situación.

Aunque –como ya se ha indicado- habitualmente el perfil de los menores de edad solicitantes de protección internacional se correspondía con el de niños solos procedentes del África subsahariana, a partir del año 2013 empiezan a llegar a España niños y niñas solicitantes de asilo y refugio desplazados por el conflicto sirio que llegan en un contexto de unidad familiar: familias extensas que incluyen abuelos y primos, familias numerosas con dos o más hijos, pero también hermanos con hermanos o mujeres solas a cargo de tres o cuatro niños, etc.

En el caso de los menores acompañados por sus padres o tutores la **aplicación de la extensión familiar del derecho de asilo y refugio del artículo 40 de la Ley de asilo requiere, cuando se dan circunstancias que lo hacen necesario, la determinación de la relación de parentesco a través de pruebas científicas.** Además, en muchas ocasiones como en la frontera entre Nador y Melilla, es habitual que los miembros de las familias se separen para cruzar la frontera: primero pasan los menores solos o acompañados de un traficante marroquí, después la madre y más tarde el padre. A veces las familias tardan un mes o más en reunirse.

La prueba de ADN se realiza según el Protocolo de MENA a los menores extranjeros en riesgo por lo que se llevan a cabo fundamentalmente en los centros de primera asistencia de extranjeros de Motril (Granada), Almería y Tarifa (Cádiz) así como en Ceuta y Melilla. Además se hace la reseña del menor, se le toman las huellas dactilares, fotos, el

lugar de procedencia etc., recibe un NIE y se le da de alta en la base de datos de ADEXTRA y en el Registro de MENA.

En todo caso, solo si en la entrevista reservada con el supuesto padre o tutor se observan indicios claros de que no existe relación de filiación, se lleva a cabo la separación del menor y se establece una guarda provisional mientras se realizan las pruebas que suelen tardar de 3 días a 2 semanas.

La Comisaría General de Extranjería y Fronteras de Madrid es la encargada de realizar la prueba de ADN, menos en los casos de Ceuta (donde es la misma Policía Nacional que las realiza) y Melilla donde las pruebas se realizan en la Universidad de Granada. Los resultados

“La prueba de ADN no se realiza, sin embargo, en los centros de detención de los aeropuertos”.

Informante clave (responsable de centros)

de estas pruebas son enviados al Fiscal de Menores de la provincia donde se encuentre el niño o la niña y es el Fiscal el encargado de informar al centro o a la entidad de acogida. Si el resultado de la prueba es negativo se lleva a cabo la retirada del menor por parte del Servicio de Protección de Menores, se declara su desamparo y pasa a ser considerado como un MENA.

Cuando el resultado de la prueba determina la filiación la reunificación familiar sigue su curso y también el proceso de solicitud de protección internacional. En estos casos los centros y entidades solicitan a la Fiscalía un Decreto de Paternidad que certifica oficialmente la filiación, ya que el resultado de la prueba de ADN no puede utilizarse como un certificado y se encuentra vinculado a un número de custodia policial.

Durante la tramitación de la solicitud de protección internacional la Ley de asilo garantiza el mantenimiento de la unidad familiar (art. 39) por lo que la solicitud de protección internacional de los

menores de edad acompañados se tramita a través de la de sus padres o tutores, quedando fuera del proceso de información y de la entrevista. La práctica de no individualizar las entrevistas con los menores acompañados por sus padres o tutores dificulta la detección en los niños de situaciones de violencia o abusos en el entorno familiar, traumas o tortura, formas específicas de persecución (como el reclutamiento forzoso, la mutilación genital femenina o la trata) u otras necesidades especiales como discapacidades físicas, de aprendizaje y desarrollo.

En la práctica en el caso de los menores acompañados por sus padres o tutores la detección

“El sistema general de protección de menores solo actúa cuando se lleva a cabo una declaración de desamparo.”

**Informante clave
(responsable de centro)**

de estas situaciones de riesgo las llevan a cabo los trabajadores sociales y psicólogos de los centros y entidades de acogida que intervienen con el menor de edad. Sin embargo y a pesar de la identificación de niños con necesidades especiales de protección, los centros y entidades denuncian la falta de recursos destinados específicamente a menores en situaciones de riesgo en el entorno familiar; ya que el sistema general de protección de menores solo actúa cuando se lleva a cabo una declaración de desamparo.

En el ámbito de la acogida el reparto de las familias se hace desde la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que es el encargado de enviar la listas de personas que recibe cada una de las entidades de acogida, esto es los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y las entidades sin ánimo de lucro especializadas beneficiarias de la subvención para la gestión de la acogida e integración de solicitantes de protección internacional (Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM) y otras.

Estas unidades familiares se han ido ubicando en la medida de lo posible en base a su perfil. De hecho, algunos centros han buscado cierta especialización como es el caso de

Sevilla en familias con hijos con resultados

positivos para la organización de las actividades del centro así como para la integración de los niños. Se trata de un proceso

especialmente complicado para los solicitantes de asilo entre los 14 y 16 años, que tienen mayores dificultades para la integración.

“En el proceso de integración de los adolescentes tienes que luchar contra la frustración que tienen de no poder tomar decisiones sobre lo que hacen, sobre su futuro”.

**Informante clave
(responsable de centro)**

RECOMENDACIONES

- * Individualizar el papel del menor en el proceso de solicitud de protección internacional, aun cuando se realice por extensión familiar de la solicitud de protección internacional de los padres.
- * Realizar las pruebas de filiación también en los aeropuertos.
- * Establecer mecanismos de seguimiento y protección por parte de la Administración Pública para menores extranjeros en riesgo aun cuando estén acompañados por sus padres o tutores.

1.2. NIÑOS QUE VIAJAN SOLOS

Aunque son muy numerosas las cuestiones que se plantean en relación con los niños que llegan solos a territorio español, en este epígrafe vamos a centrar nuestra atención sobre tres aspectos especialmente relevantes al tratar de la acogida de los niños refugiados: la determinación de la edad de estos niños extranjeros, la compatibilidad del sistema de protección de menores con la solicitud de protección internacional y la promesa de un futuro que encuentran en los centros de protección de menores.

DETERMINACIÓN DE LA EDAD

Desde Fiscalía nos han confirmado que para la determinación de la edad, se viene siguiendo lo establecido en el art. 35 de la Ley de extranjería, desarrollado por el art. 190 del Reglamento y por el Protocolo Marco, al que nos referiremos a continuación. Por tanto, no se están solicitando determinaciones de edad por la vía del art. 48.2 de la Ley de Asilo. Entienden que se ha generalizado el “mito” de que, si se acude a un procedimiento de asilo, las posibilidades de que se reconozca al extranjero como menor de edad son más complicadas que cuando se hace como un menor no solicitante de protección internacional.

En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

Art. 35 Ley de Extranjería

Cuando los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad localicen a un extranjero no acompañado cuya minoría de edad sea indubitada por razón de su documentación o de su apariencia física, éste será puesto a disposición de los servicios de protección de menores competentes, poniéndose tal hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal. Los datos de

identificación del menor serán inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

En el caso de que la minoría de edad de un extranjero indocumentado no pueda ser establecida con seguridad, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuanto tengan conocimiento de esa circunstancia o localicen al supuesto menor en España, informarán a los servicios autonómicos de protección de menores para que, en su caso, le presten la atención inmediata que precise de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor.

Con carácter inmediato, se pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá, en el plazo más breve posible, la determinación de su edad, para lo que deberán colaborar las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas necesarias.

En el decreto del Ministerio Fiscal que fije la edad del menor extranjero se decidirá su puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores, dándose conocimiento de ello al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente.

En caso de que la determinación de la edad se realice en base al establecimiento de una horquilla de años, se considerará que el extranjero es menor si la edad más baja de ésta es inferior a los dieciocho años.

El decreto del Ministerio Fiscal en el que se fije la edad del menor extranjero se inscribirá en el Registro de menores no acompañados de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de este Reglamento.

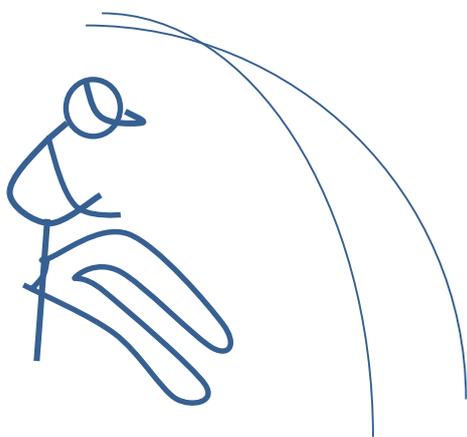
Tras haber sido puesto el menor a su disposición, el servicio de protección de menores le informará, de modo fehaciente y en un idioma comprensible para éste, del contenido básico del derecho a la protección internacional y del procedimiento previsto para su solicitud, así como de la normativa vigente en materia de protección de menores. De dicha actuación quedará constancia escrita.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha impulsado la adopción de un Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación,

determinación de su edad, puesta a disposición del servicio público de protección de menores y documentación. Cumpliendo con este mandato se adoptó un acuerdo entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para la aprobación del protocolo marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados: Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.

Los expedientes incoados por el Ministerio Fiscal al amparo de dicho precepto y, en su caso la resolución adoptada, no persiguen la determinación de la edad del afectado en cuanto una de las manifestaciones de su estado civil, sino exclusivamente decidir con carácter cautelar y urgente, incluso si es posible durante el servicio de guardia si debe ser acogido en un centro de protección de menores de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor o por el contrario debe ser sometido al régimen ordinario de mayores de edad.

Los efectos de la resolución son, por tanto, provisionales y no suponen una resolución definitiva sobre la edad de la persona. Como el decreto del Ministerio Fiscal resolviendo sobre la minoría o mayoría de edad del afectado tiene carácter meramente provisional, puede ser modificada la resolución adoptada, tanto de oficio como a instancia de quien ostente un interés legítimo, cuando se aporten datos o circunstancias sobrevenidas o que, siendo preexistentes, no se hubieran valorado por haberse conocido con posterioridad a la decisión adoptada.



No se impone al fiscal la obligación de que se entreviste con el presunto menor de edad y se deja a su consideración discrecional ordenar que sea trasladado a su presencia antes de proceder a ordenar la práctica de las pruebas médicas tras valorar la información recibida de las fuerzas policiales.

El Protocolo no coloca en el lugar que le corresponde el derecho del niño a expresar su opinión libremente y a ser escuchado al adoptar las decisiones que conciernen a su vida.

La Observación general núm. 6 (2005) sintetiza el contenido básico de este derecho para los menores extranjeros no acompañados: "al determinar las disposiciones que han de adoptarse respecto de los menores no acompañados o separados, se recabarán y tendrán debidamente en cuenta los deseos y las opiniones del menor (párrafo 1 del artículo 12). De cara a la expresión informada de tales deseos y opiniones, es imperativo que los menores dispongan de toda la información pertinente acerca de, por ejemplo, sus derechos, servicios existentes, en especial medios de comunicación, el procedimiento para solicitar el asilo, la localización de la familia y la situación en el país de origen (artículos 13, 17 y párrafo 2 del artículo 22).

Los apartados cuarto y quinto del capítulo II del Protocolo atienden efectivamente a la información al niño o la niña sobre sus derechos como posible víctima de trata de seres humanos o como potencial solicitante de protección internacional y sobre la normativa de protección de menores; no es suficiente, sin embargo, la previsión de que se le informe de forma fehaciente y en un idioma que razonablemente pueda entender, exigiendo constancia escrita de la actuación. Son aspectos relevantes a determinar, que no han sido recogidos, el contenido de la información que se le va a dar, la manera en que se le va a facilitar para hacerla comprensible más allá de las dificultades del idioma y quién va a servir de cauce para trasladar esta información. **En las actuaciones que se llevan a cabo con los menores extranjeros no acompañados no se atiende al derecho que tiene el niño a hacer oír su opinión**, salvo el respeto al consentimiento informado formalmente expresado, que debe preceder a la práctica de las pruebas médicas para la determinación de la edad. Parece que es la naturaleza del acto médico la que obliga a cumplir con la obligación de un consentimiento informado que se ajuste a las exigencias de la Ley de autonomía del paciente más que el convencimiento de que es la necesaria participación del sujeto en las decisiones que afectan a su vida para que sea respetada su

dignidad como persona. Predomina el cumplimiento formal de las exigencias que derivan de la Ley de autonomía del paciente sobre la consideración de que además es extranjero y posiblemente un menor de edad que necesita una atención especial. En el supuesto de negativa a prestar su consentimiento para la práctica de las pruebas ante los agentes de la policía actuantes será llevado a presencia del Fiscal que tras recibirle declaración y tomando en consideración todas las circunstancias obrantes en el expediente podrá determinar que se trata de un mayor de edad. El hecho de no prestar el consentimiento para la realización de pruebas médicas no puede prejuzgarse como signo de mayoría de edad, lo que no resulta conforme con la normativa europea.

El niño es la principal fuente de información acerca de su propia situación. El grado en el que se oye al niño y es realmente escuchado, no sólo asegurará una solución adecuada y sostenible con respecto al niño, sino también potencialmente empoderar al niño en la apropiación de su futuro desarrollo en la edad adulta.

UNHCR & UNICEF, *Save & Sound*

A la protección que le corresponde como menor de edad, se suma la protección internacional. Además de un reconocimiento de sus sufrimientos relacionados con la persecución o violencia, para el niño supone un cambio de trascendencia en cuanto a la valoración de la repatriación (porque un derecho básico del refugiado es el de *non-refoulement* o no devolución), pero sobre todo tiene trascendencia cuando llega a la edad adulta.

Aunque esta falta de compatibilidad de hecho parece resultar más de la rigidez del funcionamiento administrativo que de otras razones, si se creara una figura de acompañamiento y representación de los intereses de los menores no acompañados independiente de la entidad pública que los tutela, los niños disfrutarían con mayores garantías de su derecho a solicitar el asilo.

“El interés del menor cuando está aquí es acercarse al sistema de protección que tiene muchas garantías. No suelen pedir protección internacional porque es más complejo, no lo saben y no se les facilita”.

Informante clave, Valencia

COMPATIBILIDAD DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES CON LA SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Está muy extendida la creencia de que para un menor extranjero no acompañado el sistema de protección de menores ofrece una protección suficiente, de tal manera que resulta innecesario solicitar protección internacional aunque se reúnan los requisitos para merecerla. Incluso, en algunas

No hay incompatibilidad entre el sistema de protección de menores y la protección internacional. Un niño que se encuentra bajo tutela de la entidad pública, puede solicitar asilo

entrevistas con informantes clave y en algunas visitas, se nos ha dicho que lo que tienen que hacer es presentar la solicitud cuando alcancen la mayoría de edad. Muy relacionada con esta pretendida incompatibilidad entre el sistema de protección de menores y el de protección internacional está la falta de información que se ofrece a los niños y la falta de formación en estos aspectos del personal que se relaciona con ellos.



“En la Comunidad Autónoma de Andalucía muchos de estos menores no acompañados se han acogido al Programa de Mediación Intercultural para Menores Inmigrantes atendidos en el Sistema de Protección de Menores de la Junta de Andalucía. No obstante, entre los que han llegado no se han identificado menores con necesidad de protección internacional”.

Informante clave, Andalucía

Es evidente que el sistema de protección de menores tutelados por la Administración está en la práctica completamente separado del sistema de asilo y refugio.

RECOMENDACIONES

- * Garantizar que las pruebas de determinación de la edad se utilizan exclusivamente para decidir con carácter cautelar y urgente, incluso si es posible durante el servicio de guardia, si el extranjero debe ser acogido en un centro de protección de menores.
 - * Que el Fiscal se entreviste con el extranjero indocumentado cuya minoría de edad se pone en cuestión, para formar un criterio complementario a las pruebas médicas y otras que pudieran practicarse.
 - * Incorporar al Protocolo Marco aspectos relevantes como el contenido de la información que se le va a dar al menor, la manera en que se le va a facilitar la información para hacerla comprensible más allá de las dificultades del idioma y quién va a servir de cauce para trasladar esta información.
 - * Facilitar a los menores no acompañados la presentación de la solicitud de protección internacional, informándoles adecuadamente de sus derechos.
- * Formar al personal del servicio de protección de menores en cuestiones básicas sobre el derecho de asilo y su compatibilidad con la protección que los niños reciben por ser menores de edad.
 - * Incorporar al sistema de acogida a los menores no acompañados solicitantes de asilo, pues deben recibir protección como menores y como solicitantes de asilo.
 - * Garantizar al niño la doble protección como menores y como refugiados, facilitando la presentación de la solicitud la Entidad de Protección de menores.
 - * Establecer un plan consensuado con los niños que llegan solos y entran en el sistema de protección de menores, para diseñar una trayectoria de futuro.

1.3. IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LOS NIÑOS

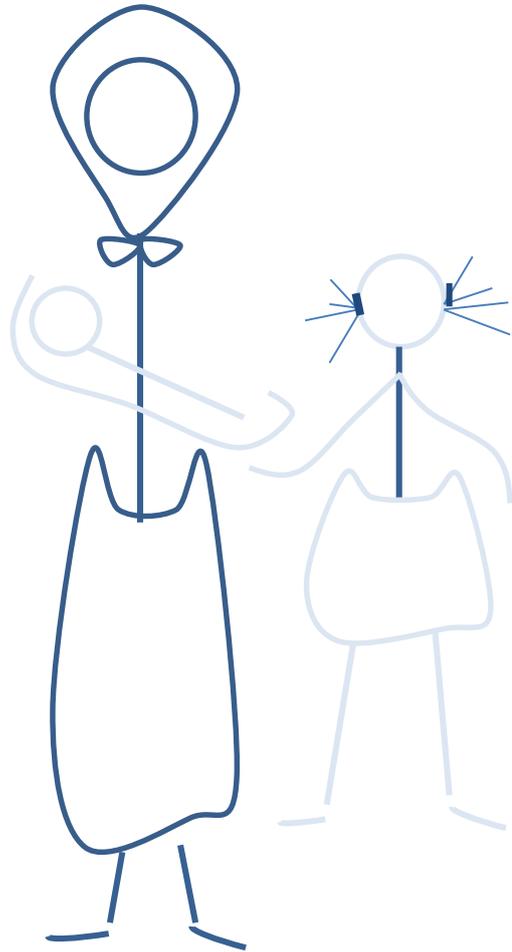
A la vista de los resultados de las entrevistas y visitas que hemos realizado, un aspecto preocupante en relación con los niños extranjeros que entran en territorio español, solos o acompañados de sus familias, es el de la identificación de su necesidad de protección internacional.

Como hemos señalado con anterioridad, no se ha establecido un procedimiento formal para la determinación del interés superior del niño que, en el caso de los niños refugiados, comprende su derecho a la protección internacional. Solo a través de entrevistas individualizadas a todos los miembros de la familia por personal especializado en protección internacional y en infancia es posible identificar las necesidades de los niños.

Cuando los niños llegan acompañados de sus familiares, la consideración de que su situación es dependiente de la de los adultos con los que está, coloca al niño en un segundo plano y de este modo su necesidad de protección se “invisibiliza”. No hay entrevista individualizada al niño, no se detectan posibles dificultades en el entorno familiar, situaciones de violencia directamente dirigidas al niño, circunstancias que hagan del niño un sujeto de protección internacional y no necesariamente con un estatus dependiente del estatus de sus familiares adultos.

En el CETI de Melilla una mujer marroquí, madre de cinco chicos sirios, planteaba que le habían denegado el asilo. Lloraba en su desesperación por sus hijos. No se había valorado la posibilidad de que los hijos solicitaran protección internacional y la madre se beneficiara de la extensión familiar del asilo.

Toda persona, sea niño o adulto, tiene derecho a la protección internacional cuando concurren en ella las circunstancias que le hacen merecedor de tal protección.



Cuando se trata de menores no acompañados, como hemos destacado ya, la respuesta automática que se da tras la determinación de su minoría de edad es la declaración de desamparo y el ingreso en un centro de protección. No se identifica en estos chicos su necesidad de protección internacional y no se ofrece información al respecto. En consecuencia estas necesidades no son atendidas.

En el caso de los niños, por otra parte, no se puede esperar una iniciativa clara y decidida de solicitar el asilo. No tienen conocimientos de la figura, no se les informa de sus derechos y posibilidades en un lenguaje claro y adecuado, comprensible en cuanto al idioma y ajustado a su madurez. Es necesario que los agentes del sistema de acogida presten especial atención a los niños para identificar sus necesidades de protección: la iniciativa para la adecuada protección debe ser suya y no del niño.

Existe una creencia –que ya hemos apuntado- de que la protección que reciben como menores es suficiente o de que el sistema de protección de menores y la protección internacional no son compatibles. Esta creencia no tiene base alguna y conduce a consecuencias irreparables.

En varias ocasiones, en las entrevistas realizadas a refugiados y a informantes clave nos han dicho que hasta que los menores no alcancen la mayoría de edad no se considera la posibilidad de solicitar protección internacional.

Algunos informantes clave desconocen qué sistema es más garantista o si son excluyentes. Se actúa con una separación total entre el sistema de protección de menores y el sistema internacional de asilo y refugio.

Las experiencias vividas en el país de origen y en la trayectoria hasta España pueden ser tan dolorosas que el niño las bloquee o exprese su sufrimiento por cauces que no son los habituales en los adultos. La formación especializada en infancia y asilo, la concurrencia de habilidades personales y profesionales resultan esenciales a estos efectos.

RECOMENDACIONES

- * Establecer planes de formación en asilo y en derechos de la infancia para capacitar a los profesionales para la identificación de las necesidades de protección internacional de los niños.
- * Entrevistar individualmente a los niños en las solicitudes de asilo, aunque su concesión responda a la extensión familiar del asilo, para identificar su necesidad de protección internacional con independencia de sus familiares si fuera el caso.
- * Facilitar información adecuada a los niños para que reconozcan su situación y conozcan sus derechos

1.4. LA REUNIÓN DE LAS FAMILIAS COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO A LA VIDA EN FAMILIA

Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos,...

Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Art. 9 de la Convención de los Derechos del Niño



Para cumplir con estas obligaciones los Estados se comprometen a que toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia sea atendida de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

El niño cuyos padres residen en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la Convención.

Art. 10 de la Convención de los Derechos del Niño

A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o u otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

Art. 22.2 de la Convención de los Derechos del Niño

La **extensión familiar del derecho de asilo y refugio** del artículo 40 de la Ley de asilo implica la concesión por extensión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria a los padres e hijos, cónyuges o convivientes así como otros miembros de la familia dependientes del solicitante. En este contexto, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la unidad familiar la ley permite la reagrupación de aquellos familiares del solicitante que se encuentren en España durante la tramitación de la solicitud de protección internacional así como una autorización provisional de residencia hasta la resolución del proceso. La reagrupación familiar de aquellos miembros que se encuentren fuera de España solo se pone en marcha una vez recocida la condición de refugiado (art. 41). Como el proceso de resolución de una solicitud de asilo o protección internacional en España dura entre 18 y 24 meses, la reagrupación de los familiares, muchas veces menores de edad, que se encuentren fuera de España llega a demorarse años incluso cuando estos procesos de reagrupación se llevan a cabo desde países vecinos como Francia u otros Estados miembro de la Unión Europea. El transcurso del tiempo y la separación de sus padres podrían comprometer de forma irreparable el desarrollo del niño.

Ante la presencia en España de un menor no acompañado solicitante de protección internacional, el Reglamento comunitario “Dublín III” dispone en el artículo 8 que será responsable el Estado miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de la familia (padre, madre o adulto responsable del mismo) o un hermano. Cuando ese menor tuviera un pariente (tíos o abuelos) presente legalmente en otro Estado miembro, se reunirá con él siempre que se demuestre que ese pariente puede ocuparse del menor. Si no se da ninguno de estos supuestos será responsable el Estado miembro en el que se haya presentado la demanda de asilo. En todo caso, las decisiones de traslado o permanencia se adoptarán siempre que redunden en el interés superior del menor.

Cuando llega un niño refugiado a España solo o acompañado de algún familiar, no se pone en marcha ningún protocolo para la búsqueda de los familiares que se encuentran en otros países seguros. Sólo la iniciativa de los propios familiares, en confrontación con los tiempos de los procedimientos, puede de hecho reunir a la familia. No basta la previsión de la reunión de los

familiares si no se concreta a quién corresponde y cómo debe hacerse la búsqueda de éstos.

En ocasiones el niño se encuentra acompañado de algún familiar. Sin embargo, aunque España haya sido país de llegada, España no es país de destino: La familia busca reunirse en otro lugar con familiares de apoyo o amigos. La determinación del interés superior del niño debe tener en cuenta si esos lazos pueden servir de apoyo a la familia y permitir a los padres mejor integración para empezar una nueva vida.

Pero tampoco, dentro del propio territorio español, se atiende a los vínculos familiares. Un informante clave de Valencia destacó que muchas veces se puede enviar a las familias a cualquier lugar del territorio español, sin que se tengan en cuenta los vínculos que la familia o la persona pueda tener en un determinado lugar.

“Si tú pides quedarte en Valencia no te da derecho a quedarte en Valencia, salvo que haya familiares en línea consanguínea o alguna enfermedad. No es matemático. Alojar a una familia es muy complicado. Si sale una plaza en no sé dónde, pues allí los enviarán”.

Informante clave, Valencia

RECOMENDACIONES

- * Creación de mecanismos efectivos para la búsqueda de los familiares del niño que se encuentran en país seguro.
- * Establecimiento de un protocolo de actuación para la reunificación familiar que resulte ágil y se adapte a los tiempos de los niños.

2. DERECHO DE LOS NIÑOS A LA PARTICIPACIÓN: DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN Y DERECHO A SER ESCUCHADOS

2.1. EL DERECHO A SER INFORMADOS DE LOS NIÑOS Y SUS RESPONSABLES PARENTALES

El niño tiene derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

(Art. 13.1 Convención de los Derechos del Niño)

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

Con este objeto, los Estados Partes:

a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29 (la educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y las capacidades del niño, a fin de prepararlo para una vida adulta activa, inculcarle el respeto de los derechos humanos elementales y desarrollar su respeto por los valores culturales y nacionales propios y de civilizaciones distintas a la suya)

b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;

c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;

d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;

e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 (libertad de expresión) y 18 (responsabilidad de padres y madres).

(Art. 17 Convención de los Derechos del Niño)

Para que el niño pueda decir lo que piensa y lo que quiere, deberá recibir una información adecuada que le permita el ejercicio de este derecho, en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias. El derecho a ser informado tiene tanta importancia para el ejercicio del derecho a ser escuchado que le dedicamos un espacio específico en este informe.

Los niños tienen derecho a recibir información sobre las cuestiones que afectan a su vida. La participación del niño en la comunidad, su opinión en las decisiones que le afectan, el respeto que merece como persona y no objeto, dependen del respeto al derecho que tiene a ser informado. En este proceso

en el que se encuentran inmersos los niños solicitantes de asilo o beneficiarios de la solicitud de sus padres no se ha dado relevancia a esta obligación del estado de ofrecer información adecuada. Si la información que reciben los padres es muy limitada –como vamos a destacar más adelante–, la destinada a los niños resulta inexistente. Todos los agentes consideran suficiente que los padres sean informados e informar a los niños no se considera sino “la guinda del pastel”. Ninguna información tiene como destinatario directo al niño, no se ha preparado ninguna guía adaptada a la infancia, que explique a los niños (un grupo muy numeroso dentro de los solicitantes de asilo en España) cuál es su situación, qué derechos tienen, qué obligaciones,

No existe una guía adaptada a la infancia, que explique a los niños cuál es su situación, qué derechos tienen, qué obligaciones, qué deben conocer de la sociedad de acogida, cuáles son los siguientes pasos en el proceso, qué deben conocer del centro en el que se encuentran, dónde o a quién deben acudir si tienen problemas...

qué deben conocer de la sociedad de acogida, cuáles son los siguientes pasos en el proceso, qué deben conocer del centro en el que se encuentran, dónde o a quién deben acudir si tienen problemas... Esta información debe recogerse de forma comprensible para los niños con arreglo a su edad y grado de madurez, preservándoles de revivir los aspectos más traumáticos de sus vivencias, y en una lengua que comprendan.

Pero tampoco se informa suficientemente a los responsables de los niños de cuestiones relevantes para la vida de éstos. Uno de los graves problemas que hemos observado en los diferentes centros de refugiados visitados ha sido la falta de información que se proporciona a los adultos que residen en ellos, en particular las familias con hijos menores de edad, en diferentes etapas del proceso de asilo. Esta falta de información ha dado lugar a consecuencias lamentables respecto a la protección adecuada de los menores y también viola algunos derechos fundamentales relativos al acceso a la información, cuyo respeto es necesario, de acuerdo con la Resolución de las Naciones Unidas 51 (I) para “promover la paz y el progreso en el mundo”.

particular las familias con hijos menores de edad, en diferentes etapas del proceso de asilo. Esta falta de información ha dado lugar a consecuencias lamentables respecto a la protección adecuada de los menores y también viola algunos derechos fundamentales relativos al acceso a la información, cuyo respeto es necesario, de acuerdo con la Resolución de las Naciones Unidas 51 (I) para “promover la paz y el progreso en el mundo”.

Según el artículo 19 (2) sobre la Libertad de Opinión y de Expresión en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos:

Todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión ha hecho hincapié en que este derecho lleva consigo una obligación positiva del Estado de garantizar el acceso a la información.

Tanto nuestras observaciones durante las visitas como las entrevistas realizadas llevan a la conclusión de que el Estado no ha cumplido con su obligación positiva de asegurar a los solicitantes de asilo y a las familias con hijos menores de edad, en particular, información completa acerca de su procedimiento de asilo o sobre aspectos esenciales de la vida en el CETI u otros centros. La violación de este derecho infringe otros derechos, como el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a ser oído.

Durante las visitas a diferentes puntos de entrada en España, hemos observado que los refugiados sólo recibían la información que, por vía oral, les proporcionaba el oficial de policía o como respuesta en el caso de que el solicitante de asilo tomara la iniciativa preguntando sobre su propia situación. Las personas, después de haber viajado a menudo meses sufriendo condiciones peligrosas, no reciben ningún tipo de información normalizada por escrito en relación con sus derechos como solicitantes de asilo ni información referente a los asuntos urgentes, como apoyo legal, el proceso de asilo y la integración, atención médica, acceso a la comida y la bebida inmediata, la vivienda o la información legal. Aunque recogemos expresiones textuales de Valencia y Andalucía, en el mismo sentido se han pronunciado en Melilla.

“No se informa a los niños sobre sus derechos, se informa a sus padres que son sus tutores. Con los menores prácticamente no se interactúa”.

Informante clave, Valencia

“Se suele informar a los padres sobre sus derechos como personas refugiadas y sobre los derechos de sus hijos”.

Informante clave, Valencia

“En el caso de los menores, no existe este dialogo, porque este dialogo se lleva a cabo con la familia”.

Informante clave, Andalucía.

Los solicitantes de asilo en algunos de los centros visitados se quejaban fuertemente sobre la falta de información de las autoridades en relación no sólo al proceso de asilo, sino también por la falta de acceso y disponibilidad de información importante sobre la vida en los centros. En particular, se comunicaron las siguientes preocupaciones sobre la falta de información recibida:

- La insuficiencia de la información sobre su solicitud de asilo y los procedimientos correspondientes.

- El acceso a la información médica acerca de las vacunas, el apoyo de trabajo social, las citas, los servicios de emergencia, etc.
- Información sobre la adquisición de artículos para bebés (leche, pañales) para sus hijos.
- Información sobre actividades recreativas para los niños.
- Información sobre la matrícula de sus hijos en las escuelas o actividades escolares.
- La información acerca de cómo obtener más ropa para sus hijos.
- Información sobre el reencuentro con sus hijos y resultados de las pruebas de ADN.
- La información de contacto para las preocupaciones diarias, como las cuestiones de seguridad, agua fría en la ducha, etc.

Es indudable que se da una distancia importante entre la información que se proporciona y la que se recibe. El idioma, la cultura, los condicionamientos psicológicos fruto de lo vivido en el país de origen y en el trayecto migratorio están en las causas de este desajuste. La necesidad de intérpretes, mediadores interculturales, responsables de transmitir la información de forma regular, se hacen evidentes. La elaboración de información elemental por escrito en la lengua de origen de los refugiados sobre el funcionamiento de los centros y la atención a sus necesidades básicas paliaría esta situación.

Como consecuencia de la falta de acceso a la información estandarizada y cierta, se generan y difunden, entre las familias en los centros, informaciones erróneas y rumores, algunos de los cuales tienen graves consecuencias para los hijos menores de edad.

Por ejemplo, un trabajador social en Melilla contó que los padres tenían la impresión de que si llevaban a sus hijos al hospital cuando necesitaban recibir atención médica, se podría retrasar su salida del CETI a la península. Como resultado, los padres han sido reacios a llevar a sus hijos a visitar a los médicos de los centros por miedo a ser enviados al hospital para recibir cuidado adicional. En consecuencia, las enfermeras y los trabajadores sociales en algunos centros toman la temperatura a cada niño y, a veces han detectado casos en que los padres han retrasado acudir al médico a pesar de que los niños tengan temperaturas de hasta 40 grados.

También se observan desajustes en lo que se refiere a la información sobre la adquisición de alimentos o productos de higiene para los bebés en Melilla.

Como los padres no estaban seguros de dónde obtener estos artículos para sus hijos y muchos creían que se habían consumido en un periodo demasiado corto, para asumir el gasto de adquirir artículos nuevos algunos padres habían pedido dinero prestado a otros residentes del CETI y esto ha generado deudas entre ellos y, en algunos casos, conflictos en torno a la devolución de los préstamos.

RECOMENDACIONES

- * Desarrollar una guía o manual de asilo adaptado a los niños, según tramos de edad y madurez y en un lenguaje e idioma que resulte comprensible, que facilite información sobre la situación en la que se encuentran, sus derechos y obligaciones, las características del centro en el que se encuentran, los pasos que se irán produciendo, etc.
- * Proporcionar un folleto informativo de los derechos de los solicitantes de asilo, y en particular de los niños, en virtud del derecho internacional, europeo y español.
- * Publicar para todas las personas que ingresan en los centros de acogida un paquete de información especializada para las familias con niños que incluya información sobre la educación y las actividades recreativas, atención médica, vacunas, acceso a ropa y medicinas, etc.
- * Publicar información tal como un cuadernillo de preguntas frecuentes que disipe mitos y rumores que circulan en los centros, como las demoras en el proceso debido a la atención médica en los hospitales, etc.
- * Desarrollar un sistema de información que se base en el uso de teléfonos móviles entre los solicitantes de asilo para mantenerlos informados acerca de sus solicitudes y les proporcione información actualizada acerca de, por ejemplo, el acceso a los servicios sociales, vacunas y atención médica. La tecnología también podría usarse para permitir a los solicitantes de asilo rellenar formularios de quejas y problemas de información.
- * Producir toda la información en un idioma comprensible para los solicitantes de asilo.

2.2. LA VOZ DE LOS NIÑOS: EL DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO

Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

(Art. 12 Convención de los Derechos del Niño)

El niño tiene derecho a que le escuchen en los asuntos que le conciernen, sin discriminación por razón de su edad, de que tenga una discapacidad ni por cualquier otra circunstancia, siempre que se vaya a adoptar una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social.

Para la ley española oír al niño tiene carácter preferente en los procedimientos judiciales y administrativos.

Oír al niño no es una mera formalidad. Para que el ejercicio de un derecho del niño quede garantizado, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- **Se le oirá de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo.**
- **Con la asistencia, si fuera necesario, de profesionales cualificados o expertos.**
- **Cuidando preservar su intimidad.**
- **Utilizando un lenguaje que sea comprensible para él, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias.**
- **Informándole tanto de lo que se le pregunta como de las consecuencias de su opinión.**
- **Con pleno respeto a todas las garantías del procedimiento.**

También son exigencias de la Ley Orgánica de Infancia y Adolescencia las siguientes:

- Se garantizará que el niño, cuando tenga suficiente madurez, pueda ejercitar este derecho por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente. La madurez habrá de valorarse por personal especializado, teniendo en cuenta tanto el desarrollo evolutivo del menor como su capacidad para comprender y evaluar el asunto concreto a tratar en cada caso. Se considera, en todo caso, que tiene suficiente madurez cuando tenga doce años cumplidos.
- Para garantizar que el niño pueda ejercitar este derecho por sí mismo será asistido, en su caso, por intérpretes.
- El niño podrá expresar su opinión verbalmente o a través de formas no verbales de comunicación.
- No obstante, cuando ello no sea posible o no convenga al interés del niño se podrá conocer su opinión por medio de sus representantes legales, siempre que no tengan intereses contrapuestos a los suyos, o a través de otras personas que, por su profesión o relación de especial confianza con él, puedan transmitirla objetivamente.
- Siempre que en vía administrativa o judicial se deniegue la comparecencia o audiencia de los niños directamente o por medio de persona que le represente, la resolución será motivada en el interés superior del menor y comunicada al Ministerio Fiscal, al niño y, en su caso, a su representante, indicando explícitamente los recursos existentes contra tal decisión.
- En las resoluciones sobre el fondo habrá de hacerse constar, en su caso, el resultado de la audiencia al niño, así como su valoración

El niño, en consecuencia, tiene poca voz. El interés superior del niño se integra en el interés de las familias y su situación se valora dentro del conjunto y no individualmente.

Los niños que entran en España acompañados de familiares se benefician, en la mayoría de los casos, de la extensión familiar de la solicitud de asilo. Esta cobertura de protección supone

que, de hecho, no se oye al niño en el proceso de solicitud del asilo, porque ya se oye a sus padres. No se le entrevista, espacio en el que se podrían detectar situaciones de violencia familiar o en el que podrían conocerse directamente las necesidades y vivencias del niño.



Se vincula oír al niño con considerarle sujeto de protección internacional como individuo. Si el niño no es solicitante de asilo, el niño no es entrevistado.

Los niños que llegan a un país siguiendo a sus padres en busca de trabajo o como refugiados están en una situación especialmente vulnerable. Por ese motivo es urgente hacer respetar plenamente su derecho de expresar sus opiniones sobre todos los aspectos de los procedimientos de inmigración y asilo. En el caso de la migración, hay que escuchar al niño en relación con sus expectativas educativas y sus condiciones de salud a fin de integrarlo en los servicios escolares y de salud. En el caso de una demanda de asilo, el niño debe tener además la oportunidad de presentar sus motivos para la demanda de asilo.

El Comité destaca que debe darse a esos niños toda la información pertinente, en su propio idioma, acerca de sus derechos, los servicios disponibles, incluidos los medios de comunicación, y el proceso de inmigración y asilo, para que se haga oír su voz y que su opinión se tenga debidamente en cuenta en los procedimientos. Debe designarse a un tutor o asesor a título gratuito. Los niños solicitantes de asilo también pueden necesitar datos sobre el paradero de su familia e información actualizada sobre la situación en su país de origen para determinar su interés superior. Puede ser necesario prestar asistencia especial a los niños que hayan participado en un conflicto armado para permitirles expresar sus necesidades. Además, es necesario prestar atención a garantizar que se incluya a los niños apátridas en los procesos de adopción de decisiones en los territorios en que residen.

Observación General núm. 12 (2009) del Comité de Derechos del Niño

El menor que solicite el asilo debe estar representado por un adulto que esté al corriente de los antecedentes del menor y que sea competente y capaz para representar a éste o a sus intereses superiores. El menor no acompañado o separado tendrá en todo caso acceso gratuito a un representante jurídico competente, incluso si la solicitud de asilo se tramita con arreglo al procedimiento normalmente aplicable a los adultos. Las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados o separados de su familia gozarán de prioridad y se procurará por todos los medios que recaiga sobre la misma una decisión justa y sin dilación. Entre las garantías procesales mínimas debe figurar que la solicitud sea resuelta por una autoridad competente en asuntos de asilo y en la situación de refugiado. Si lo permiten la edad y madurez del menor, antes de que se adopte una decisión definitiva, debería existir la oportunidad de una entrevista personal con un funcionario competente. Si el menor no pudiera comunicar directamente con aquél en un idioma común, se solicitará la intervención de un intérprete. Asimismo, si el relato del menor adoleciera de problemas de credibilidad, se concederá a éste el "beneficio de la duda", así como la posibilidad de recurrir en debida forma contra la decisión recaída.

Observación General núm.6 (2005) del Comité de Derechos del Niño

En el caso de los niños que vienen solos, como ya hemos destacado, la práctica en algunas zonas de España es no permitirles solicitar protección internacional, por considerar que la protección que deben recibir es la que proporciona el sistema de protección de menores. Algunos informantes clave consideran que no son vías compatibles. (Sobre esta cuestión incidimos en otras partes del informe). En este sentido a los niños solos tampoco se les informa de su derecho a solicitar asilo ni se les oye en su necesidad de que sean reconocidas sus especiales circunstancias.

Varios informantes clave en Ceuta indican como en los centros de protección de menores de la Ciudad Autónoma existe la buena práctica de informar a los MENA acerca del derecho a solicitar protección internacional. Se indica que en 2015 unos doce MENA (la mayoría de origen subsahariano) han solicitado protección internacional en el enclave.

Algún informante sugiere reforzar la detección individual de las necesidades de protección internacional de los MENA utilizando otros indicadores relevantes a esta finalidad junto con la nacionalidad, así como herramientas útiles al respecto.

Más allá de lo que se ve (necesidades básicas de alojamiento, comida, ropa,...) existe un déficit de atención a los niños. No se atiende, en base a un protocolo de actuación, a las dificultades psicológicas o incluso de salud mental que pueden estar padeciendo los niños después de las experiencias vividas. Los deseos de los niños pasan por el tamiz de los padres.

Los niños son transparentes en este proceso

No hay protocolos para garantizar que se escucha al niño, no existen espacios específicos para que se expresen. Son los padres los intermediarios de la voz del niño.

Concretamente en el CETI de Melilla, hemos sabido a través de las entrevistas realizadas en esta ciudad que los niños no tienen intermediario directo con quien hablar para expresar sus preocupaciones y quejas o para recibir directamente la información. Si quieren expresar sus preocupaciones tienen que hacerlo a través de sus padres, al no tener acceso directo a los profesionales del centro (ej. trabajadores sociales, abogados, etc.). Asimismo, algunos informantes clave señalan la escasez de personal del centro que interactúa con los residentes en los espacios comunes. Este aspecto se observa

también durante la visita, en que se notan sólo una o dos personas hablando con los residentes en los patios, estando el resto de profesionales involucrado en el trabajo administrativo.

En relación con el puesto de asilo de Beni-Enzar en Melilla, Save the Children tiene previsto crear un espacio seguro para la infancia con un monitor en las propias instalaciones. Es posible que este sea un primer ámbito seguro en el que los niños puedan expresarse.

También en el CETI estará presente Save the Children a través de una guardería de mañana y tarde, actividades de ocio y tiempo libre, apoyo psicosocial y apoyo a la lactancia

Establece la Ley de Infancia que para garantizar que el niño pueda ejercitar el derecho a ser oído por sí mismo será asistido, en su caso, por intérpretes. En el caso de los niños necesitados de protección internacional esta colaboración de un intérprete es condición determinante del ejercicio del derecho. No hay una dotación suficiente de intérpretes para atender a los extranjeros (adultos y menores) que llegan a territorio español. Inicialmente otros solicitantes de asilo intermedian en estas situaciones y, cuando aprenden el idioma, son los propios niños los que sirven de intérpretes a sus padres y familiares.

En el CETI de Melilla, donde han llegado a vivir casi 2000 personas y en la actualidad cerca de 500, la escasez de intérpretes (1 por la mañana y 1 por la tarde) y mediadores sociales dificulta la comunicación con las personas y la posibilidad de detectar sus necesidades.

Respecto a los niños que se encuentran en centros de protección, a Fiscalía llegan los casos de abuso y violación de derechos porque al Fiscal de Menores le corresponde la inspección de los expedientes. Sin embargo, para el contacto directo con los chicos, Fiscalía –que no cuenta con recursos suficientes para responder a las exigencias del sistema- se limita a pedir al centro un listado de los menores que quieren exponer algo. No parece que esta vía de comunicación garantice adecuadamente al niño la posibilidad de ser escuchado.

La Directiva 2011/95/UE sobre requisitos de protección internacional establece que “Los Estados miembros velarán por que los menores no acompañados sean acomodados, ya sea: a) con parientes adultos, o b) en una familia de acogida, o c) en centros especializados en el alojamiento de menores, o d) en otros alojamientos adecuados para menores. A este respecto, **se tendrá en cuenta la opinión del menor, atendiendo a su edad y grado de madurez**”.

Aunque el plazo de trasposición finalizó el 21 de diciembre de 2013, la Directiva no ha sido transpuesta.

- * Dotar al sistema de acogida de intérpretes suficientes y formados en infancia para permitir la comunicación con los niños.
- * Establecer por la Fiscalía de Menores en las visitas a los centros de protección un sistema de comunicación directa con los niños y niñas sin necesidad de que previamente hayan presentado sus quejas en el propio centro.

RECOMENDACIONES

- * Hacer visibles a los niños reconociéndolos sujetos y titulares del derecho a ser oídos. Para ello, concretar las exigencias de la Convención y de la Ley en protocolos de actuación que permitan a los niños ser escuchados creando los foros apropiados para que los niños ejerzan su derecho.
- * Permitir que se escuche a los niños solos que tienen derecho a solicitar protección internacional, reconociendo la compatibilidad del sistema de protección de menores con la solicitud de asilo.
- * Adecuar el procedimiento para obtener protección internacional al interés superior del niño, especialmente en lo que se refiere a su derecho a ser escuchado.
- * Dotar al sistema de acogida de personal especializado en infancia: psicólogos infantiles, pediatras, educadores sociales, etc.

3. NECESIDADES BÁSICAS DE LOS NIÑOS

FASES DEL ITINERARIO DE INTEGRACIÓN



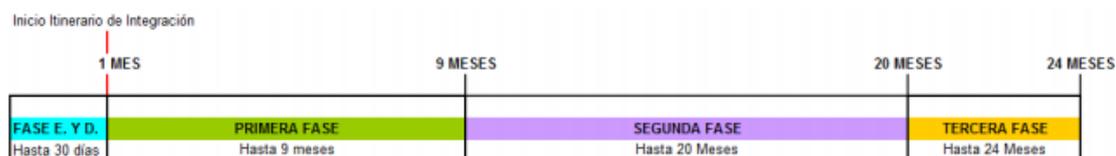
Fuente: Manual de Gestión (Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional) MEYSS-SGII (2016).

DURACIÓN DE LAS FASES DEL ITINERARIO DE INTEGRACIÓN

GENERAL



VULNERABLES



Fuente: Manual de Gestión (Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional) MEYSS-SGII (2016).

3.1. LOS ESPACIOS PARA LA ACOGIDA

ENTIDADES DE ACOGIDA	RED DE CENTROS DE MIGRACIONES	LOCALIZACIÓN	REGULACIÓN
CENTROS DE ACOGIDA DE TITULARIDAD PÚBLICA	Centros de Acogida a Refugiados (CAR)	Madrid, Alcobendas, Vallecas, Sevilla y Mislata.	Art. 264.3 RELOEX
	Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)	Ceuta y Melilla	
ENTIDADES SIN FIN DE LUCRO ESPECIALIZADAS	Cruz Roja Española	Red territorial	Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre
	Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)	Madrid, Getafe, Euskadi, Cataluña, Valencia, Cullera, Canarias, Las Palmas, Sevilla y Málaga	
	Asociación Comisión Católica Española de Migración (Accem)	Andalucía, Asturias, Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Ceuta, Galicia, Madrid, Melilla y Murcia.	

Los servicios y programas de acogida tienen por objeto atender las necesidades básicas de aquellas personas que soliciten protección internacional. El desarrollo de este sistema de acogida corresponde al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (artículo 8 del Real Decreto 343/2012), que cuenta para este fin con una red nacional de centros de acogida y de un conjunto de programas dirigidos a la integración social.

Como se especifica en la Ley 12/2009 de asilo las entidades encargadas de la acogida son, por un lado, los **centros de acogida de titularidad pública**, esto es los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y, por otro lado, los dispositivos y programas de atención a solicitantes y beneficiarios de protección internacional gestionados por **entidades sin ánimo de lucro especializadas**, subvencionadas con este fin por la Dirección General de Migraciones (artículo 31. 1).

a. Atención y recursos en centros de titularidad pública y centros de competencia delegada.

En las visitas realizadas en el contexto de esta investigación hemos tenido oportunidad de visitar algunos de estos centros y entidades de distintas Comunidades Autónomas. Se han identificado importantes diferencias entre los centros de titularidad pública y aquéllos de competencia delegada a entidades sin ánimo de lucro como ACCEM, Cruz Roja o CEAR, ya que los primeros cuentan con más recursos para la asistencia y atención a los solicitantes de asilo y refugio.

En la península los centros de migraciones de titularidad pública encargados de la acogida a los solicitantes de protección internacional son los Centros de Acogida a Refugiados (CAR). Son centros específicamente destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integrar en la comunidad a las personas que solicitan asilo en España u obtengan la condición de refugiado o desplazado en España y que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia.

Mientras que los recursos y centros gestionados por entidades sin fin de lucro especializadas como ACCEM o Cruz Roja, los solicitantes de asilo y refugio comparten espacio con otros perfiles como es el caso de las plazas destinadas a atención humanitaria, el llamado Programa de Atención Humanitaria a Inmigrantes (PAHI).

b. La importancia del entorno en el ánimo de un niño.

Durante el trabajo de campo se visitaron tres tipos de instalaciones: centros de acogida, pisos tutelados y dispositivos de emergencia. Los dispositivos de emergencia suelen ser hostales en que las familias permanecen a la espera de plaza en un centro de acogida. Durante el trabajo se visitó solo un dispositivo de emergencia y no se permitió la entrada al miembro del equipo, por tanto no se pudo ver el estado de la instalación. Sin embargo, al preguntar a dos niñas que estaban alojadas en dicho dispositivo de emergencia contestaron que se encontraban bien.

De las visitas se observó que muchas veces los centros se encuentran desprovistos de espacios para niños. Los centros suelen tener habitaciones pequeñas compartidas (hay que destacar también la diferencia entre los centros de titularidad pública y lo de competencia delegada que se han visitado en donde los espacios de estos últimos son más reducidos) en las que cohabitan los padres y sus hijos.

Hay que destacar la importancia que tiene el entorno en los niños y en su estado de ánimo. Se visitaron centros y pisos de acogida en que la decoración era mínima y triste. Decorar el lugar en que los menores viven con sus propios dibujos puede ser positivo para que se sientan más acogidos y más en casa y más cercano. Las paredes pintadas en tonos opacos, oscuros no se recomiendan.

c. Derecho al juego.

El artículo 31, 1 de la Convención de los Derechos del Niño indica que:

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

La Observación General Núm. 19 del Comité de los Derechos del Niño que desarrolla el artículo 31 de la Convención, indica que "En muchas partes del mundo, el juego se percibe como un tiempo "perdido", dedicado a actividades frívolas o improproductivas que carecen de valor intrínseco. Los padres, las otras personas que cuidan a niños y los administradores públicos suelen otorgar mayor prioridad al estudio o al trabajo con valor económico que al juego, que con frecuencia se considera bullicioso, sucio, perturbador e invasivo. Además, los adultos carecen a menudo de la confianza, la habilidad o la comprensión necesarias para apoyar a

los niños en sus juegos e interactuar con ellos en forma lúdica. El derecho del niño al juego y a la recreación y la importancia fundamental de estas actividades para su bienestar, salud y desarrollo son aspectos poco entendidos y subestimado” (párrafo 33).

Es aconsejable que en los centros de acogida y pisos tutelados se dé la posibilidad a los niños de jugar y reunirse con otros niños de su edad. Los espacios comunes en los centros de acogida deben tener en cuenta la presencia de los adultos (poniendo una mesa para que puedan estudiar y dar clases de idiomas, conectarse a internet), pero también habilitar un espacio para el esparcimiento de los niños.

d. Derecho a la vida privada y familiar

Los residentes en los centros y los pisos tutelados deben de tener derecho a la vida privada y familiar. Las visitas sin avisar con anterioridad y por sorpresa pueden someter a las familias a mucho estrés preguntándose acerca del motivo de dicha visita. Los pisos tutelados y las habitaciones en los centros de acogida se deben respetar y someterse a los mismos límites que protegen a los arrendatarios en una vivienda.

Hay que tener en cuenta que en numerosas ocasiones las personas que están alojadas no sabrán interpretar el motivo de dicha visita y les puede provocar angustia y preocupación.

e. Seguridad y otras cuestiones

Los centros de acogida y los pisos tutelados deben “tener un entorno en que estén protegidos del daño o la violencia social; Tener un entorno suficientemente libre de desechos, contaminación, tráfico y otros peligros físicos para que puedan circular libremente y de forma segura dentro de su vecindario” (Observación General Núm. 17 CDN, párr. 32).

Los dispositivos de emergencia y los pisos tutelados deben localizarse en lugares que sean seguros. Se recurre a los pisos de emergencia cuando no hay suficiente espacio en los centros. Es importante llamar la atención sobre los plazos de estancia en dichos dispositivos. Que al ser de emergencia han de reducirse los máximo posible.

“Pueden estar esperando para entrar en un centro entre uno y dos meses. No deberían superar los quince días pero no hay plazas suficientes en los centros. No se debe tanto a un aumento, sino a que la gente tarda más en salir. Antes de la crisis encontraban trabajo más fácilmente, pero ahora salir del centro es difícil. Tampoco se les puede dejar en la calle”.

Informante clave, Valencia

Situaciones de violencia entre los adultos dentro del CETI de Melilla y en sus alrededores han sido señaladas por los padres, los niños y algún informante clave, así como hurtos, drogas, prostitución, etc. Se indica como a veces surgen problemas de convivencia e incluso de racismo que han llegado a ocasionar tumultos fuertes. Se lamenta la falta de capacitación, formación, herramientas y mecanismos para detectar dichas situaciones.

Asimismo, se subraya como la falta de un reglamento interno en el centro determina posibles situaciones de abuso y malos tratos por parte del personal.

En relación al CETI de Ceuta, se indica la existencia de posibles situaciones conflictivas entre los residentes que puedan afectar a los niños, así como situaciones de persecución y de control que las mafias de trata de seres humanos puedan ejercer sobre las personas más vulnerables (como mujeres y niños/as). Se informa que todos los departamentos y servicios del centro trabajan con unos indicadores de detección de indicios de trata y se hace una evaluación conjunta de cada caso.

Cabe llamar la atención sobre los dispositivos de emergencia que se encuentran en barrios donde se ejerce la prostitución. Que si bien es cierto que puede haber acuerdos específicos para que dichos dispositivos de emergencia provean de condiciones más beneficiosas, es importante considerar si puede haber alternativas a igual coste y que no se encuentren en el mismo entorno.



RECOMENDACIONES

- * Generar espacios adecuados para los niños, tanto en la primera acogida como en momentos posteriores.
- * Atender a las características propias de cada edad, ya se trate de niños pequeños como de adolescentes.

3.2. LOS NIÑOS TIENEN DERECHO A DISFRUTAR DE LA SALUD

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

(Art. 24.1 Y 2 Convención de los Derechos del Niño)

“Generalmente son los padres los que advierten los problemas y nos los ponen en conocimiento. Los problemas se pueden detectar también desde otras áreas, desde el colegio, la psicóloga del centro o el médico”.

Informante clave, Valencia

“Los padres son los responsables de velar por el bienestar de sus hijos y nos avisan si consideran que existe algún problema o tienen una necesidad concreta. Sin embargo, el equipo y personal del centro también están preparados para detectar si existe alguna situación que requiera nuestra intervención”.

Informante clave, Andalucía

La Administración no ha cumplido adecuadamente con su responsabilidad respecto a los niños refugiados al no asegurar niveles adecuados de salud en tres áreas específicas: (1) el apoyo psicológico, (2) los recursos adecuados para la salud física y (3) el acceso general a la información básica de la salud. Estos tres campos son fundamentales en el desarrollo saludable de un niño y parte de la responsabilidad del Estado de actuar en el mejor interés del niño.

“No se hacen evaluaciones de los niños” –informante clave, Valencia -. “Si un niño con discapacidad llega te enteras porque los padres te lo comunican o lo detectan en el colegio”.

Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

(Art. 24.1 Y 2 Convención de los Derechos del Niño)

Además, en virtud del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como un número de otros tratados internacionales, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar un nivel de vida adecuado, que incluye el acceso a la atención médica y los servicios sociales.

Los Estados examinarán y evaluarán las dificultades y vulnerabilidades peculiares de los menores. Tendrán en cuenta, en particular, el hecho de que un menor no acompañado ha quedado separado de su familia y también, en mayor o menor grado, ha experimentado pérdidas, traumas, perturbaciones y violencia. Muchos de esos menores, en especial los refugiados, han experimentado además la violencia generalizada y la tensión asociada con un país en guerra, lo que puede haberles creado sentimientos profundos de desamparo y haber socavado su confianza infantil en los demás. Por otro lado, las niñas son particularmente susceptibles a la marginación, la pobreza y el sufrimiento durante los conflictos armados, y muchas habrán sufrido la violencia por motivos de género en ese contexto. El trauma profundo sufrido por muchos niños afectados exige una especial sensibilidad y cuidado en su atención y rehabilitación.

Observación General núm. 6 (2005) del Comité de Derechos del Niño

En muchos aspectos, el Estado no ha cumplido con sus obligaciones.

(1) EL APOYO PSICOLÓGICO

A lo largo de las visitas que ha realizado el equipo de investigación, numerosos padres solicitantes de asilo hablaban de sus preocupaciones sobre la situación psicológica de sus hijos en los que muchos observaban un alto nivel de estrés post-traumático.

En un caso, el padre relataba cómo su hijo se hizo un ovillo a causa del miedo cuando un extraño apenas le había tocado. No es sorprendente teniendo en cuenta que muchos de los niños han escapado de países desgarrados por la guerra y han pasado los últimos meses viviendo en condiciones precarias y transitorias.

En Melilla, el grupo de investigadores llegó el día después del terremoto de enero. El personal y los padres en el CETI nos contaron cómo los niños, sintiendo el terremoto, comenzaron a gritar de miedo y esconderse debajo de sus camas, creyendo que el terremoto era un bombardeo aéreo. Los padres en el CETI de Melilla también se quejaron de que, dado

que este centro se encuentra junto a una base militar, el constante movimiento de vehículos militares enfrente del centro, donde los niños están jugando, agrava su trauma psicológico.

España no está proporcionando suficiente apoyo social o psicológico adecuado a estos niños. En la mayoría de los centros visitados no había psicólogos infantiles. Según hemos sabido a través de entrevistas, los trabajadores sociales en los centros tienen que dedicarse más a temas administrativos que a apoyar a los residentes.

A su llegada a los diferentes puntos de entrada en España, no hay trabajadores sociales o personal de apoyo psicológico disponible para evaluar las necesidades psicológicas de los niños. Por otra parte, cuando los niños llegan al CETI u otros centros, tampoco se lleva a cabo una evaluación psicológica de estos niños, ni existen recursos disponibles para ellos, tales como terapia individual o de grupo. Suelen ser los padres los que indican al psicólogo u otro profesional del centro posibles necesidades psicológicas de los hijos/as para que sean atendidas. En el CETI de Melilla, sólo hay un psicólogo disponible para todos los residentes, y no se trata de un psicólogo infantil.

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

(Art. 39 Convención de los Derechos del Niño)

El bajo nivel de apoyo proporcionado a los menores en todas las etapas del proceso contraviene el artículo 39 de la CDN. No debe olvidarse que para facilitar la recuperación y reintegración, se establecerán servicios de atención de la salud mental culturalmente adecuados y atentos a las cuestiones de género, y se prestará asesoramiento psicosocial cualificado (Observación General núm. 6 (2005) del Comité de Derechos del Niño).

(2) LOS RECURSOS ADECUADOS PARA SALUD FÍSICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Al llegar a los diferentes puntos de entrada, no existe ningún dispositivo de un examen médico inicial para asegurarse del buen estado de salud física y mental del niño después de un largo viaje a España. Esto es extremadamente problemático teniendo en cuenta que los niños han pasado los últimos años en las regiones devastadas por la guerra y muchos de ellos han pasado los últimos meses en tránsito por el norte de África y otras regiones, y sin acceso a la atención médica suficiente o una alimentación adecuada.

Los niños que llegan a través del puesto fronterizo terrestre de Melilla tienen que esperar, hasta horas en los momentos de mayor intensidad de solicitudes de asilo, en barracones prefabricados (con unos juguetes que los policías que atienden las solicitudes costean personalmente), sin ningún tipo de alimento. El refrigerador de la comisaría en Melilla sólo tenía agua; no había galletas o zumo para los niños. En algunos casos, la policía compraba con su propio dinero alimentos o bebidas para los niños, pero no había ningún expendededor directamente a disposición de los solicitantes de asilo o de sus hijos.

En los diferentes centros, por lo general había un médico disponible, pero en algunos de ellos los residentes se quejaban de que era difícil conseguir cita, y supimos que el médico no era un pediatra. Algunos residentes se quejaron de que las horas de consulta de los médicos no se ponían a disposición del público, y con frecuencia los consultorios médicos se encuentran cerrados. Aunque se dispone de vacunas y los niños han sido vacunados, en algunos casos los residentes se quejaban de que sus hijos no las habían recibido. Esto pone de manifiesto las dificultades de comunicación y la falta de información a los padres sobre las cuestiones de salud de sus hijos.

Varios informantes en Melilla señalaron al equipo investigador que no se está vacunando a los niños que residen en el CETI.

(3) EL ACCESO GENERAL A LA INFORMACIÓN BÁSICA DE LA SALUD

Por último, la información básica a los padres sobre la salud de los hijos repercute en el derecho a la salud de éstos. Tal y como se ha referido antes, hubo rumores falsos sobre las consecuencias de buscar tratamiento médico fuera del CETI de Melilla (retraso en la salida del centro, dificultades para los traslados, mayor posibilidad de denegación del asilo o retrasos en la obtención del asilo).

Como se ha mencionado ya, una de las falsas creencias en el CETI de Melilla era que los traslados al hospital para recibir atención médica retrasan la salida de la familia del centro. Aunque los temores de los padres no respondieran a la realidad, el resultado de sus creencias, que se repitieron en distintas entrevistas, conduce a que los niños no reciban la atención adecuada.

RECOMENDACIONES

- * Tener disponible en todos los puestos fronterizos psicólogos y/o trabajadores sociales especializados en infancia para proporcionar evaluaciones inmediatas de los niños. Así se debe integrar en un protocolo para el tratamiento de los solicitantes de asilo con los niños.
En el caso de que no se pueda disponer de un psicólogo a tiempo completo en las Comisarías, debería haber protocolo para poder contactar con uno a la llegada de los niños.
- * Desarrollar grupos de apoyo psicológico para los niños dentro del sistema de escolarización de los centros.
- * Crear una línea telefónica u otros medios para que los padres reciban apoyo psicológico inmediato para los niños o para ellos mismos.
- * Garantizar que los trabajadores sociales y el personal de apoyo psicológico puedan comunicarse con los niños y sus padres adecuadamente (en una lengua que unos y otros comprendan) y establecer que los trabajadores sociales centrados en cuestiones administrativas dediquen una parte de su tiempo a la atención directa a los residentes del centro.
- * Tener un pediatra a tiempo completo en cada centro en el que el número de niños residentes así lo exija.
- * Publicar el horario de atención del médico de un modo comprensible para los padres y asegurar el acceso a la medicación más frecuentemente recomendada por los facultativos (antibióticos, ibuprofeno, etc.). Valorar las posibilidades de recurrir a nuevos medios de comunicación de la información como puede ser a través de SMS.
- * Proveer de tarjetas de vacunación a todos los niños que ingresan en los centros.
- * Desarrollar un paquete de información centralizada sobre los recursos médicos que se proporcionan a los niños en cada centro, incluyendo las horas disponibles y qué hacer en caso de emergencia. También se debe incluir en este paquete información para disipar rumores o mitos sobre la prestación de asistencia sanitaria.
- * Proporcionar toda la información escrita en lenguas comprensibles para los solicitantes de asilo.

3.3. LOS NIÑOS TIENEN DERECHO A LA EDUCACIÓN

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;*
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*

Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

(Art. 28 Convención de los Derechos del Niño)

La educación de los niños no sólo se perfila como un derecho fundamental de los mismos, sino también como una obligación. Los menores extranjeros que se encuentren en España, tienen derecho a la **educación**, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, **en las mismas condiciones que los niños españoles**; siendo las Administraciones Públicas responsables de velar por los grupos especialmente vulnerables, entre los que se incluyen los menores extranjeros no acompañados y los que presenten necesidades de protección internacional (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, artículo 10.3). Este derecho queda también recogido en la legislación española de extranjería que establece que los extranjeros menores de dieciséis años tienen el **derecho** y el **deber** a la educación, que incluye el acceso a una **enseñanza básica, gratuita y obligatoria**. En el caso de los extranjeros menores de dieciocho años, tienen también derecho a la enseñanza postobligatoria.

El acceso a la educación constituye, en el caso de los menores extranjeros, un paso fundamental para su integración en el país de acogida; equivalente al acceso al empleo en el caso de los adultos.

En general, la **escolarización** de los niños **se gestiona de modo inmediato**, independientemente del momento del curso escolar en el que lleguen al centro o al piso de acogida. Tal y como apuntan los informantes clave, la atención específica por excelencia dedicada a los niños tiene lugar en este ámbito, donde la responsabilidad primordial de seguimiento escolar recae sobre los padres,

apoyados por la psicóloga. Si bien algunos informantes apuntan que todavía encuentran trabas a la hora del empadronamiento y la escolarización de los niños, en general se ha resaltado la agilización de estos procesos.

La integración en los colegios es mayor cuanto menor sea el niño, ya que tienen más facilidad para aprender el idioma. Especialmente crítica es la situación de los adolescentes, que normalmente tienen que repetir curso y les resulta difícil encajar con la cultura de acogida.

Existe el problema del idioma y de las homologaciones. En el CAR Mislata se reflejó que los deseos de los niños se tienen en cuenta pero que no siempre se pueden realizar o porque la normativa te lo impide o porque la demanda es inadecuada. Hay niños y niñas que tienen un currículo brillante pero que no se pueden adaptar a su nivel. Se les inserta en un grupo generalmente que se corresponde con su nivel. Además hay aulas de refuerzo del castellano. El desconocimiento de la lengua y la diferencia entre el sistema escolar español y el de procedencia pueden hacer que las expectativas se vean frustradas y los esfuerzos deberían ir dirigidos a intentar integrar a estos niños dentro del sistema educativo para que no se queden al margen.

“No tiene nada que ver el proyecto de futuro de un niño de tres años con el de uno de dieciséis, se les escucha y se intenta ajustar en la mayor medida de lo posible a las expectativas y a su situación personal. Es difícil a veces. Para entrar en la universidad se exige muchas veces un bagaje educativo que los menores no tienen”.

Informante clave, Valencia

Un informante clave destacó el problema de los niños entre los dieciséis y los dieciocho años de edad.

“Es difícil insertarlos en un sistema formativo que se adapte a sus necesidades, sobre todo cuando no tienen formación básica y no pueden homologar los estudios de sus países, hay menores que te vienen con algún diploma, otros con ninguno. Hay casos que no les ha dado tiempo a solicitar ningún título”.

Informante clave, Valencia

En esta franja de edad, al ser la educación no obligatoria y no cumplir los niños con los mínimos exigidos, no pueden seguir con los estudios. Puede ser que el colegio decida integrarlos de manera informal y luego ya se presentan a la prueba de acceso libre a la ESO. Si pasan, se les suele aconsejar un ciclo de grado formativo. Si queda alguna plaza le

“es necesario recuperar la figura del mediador intercultural”

Informante clave, Valencia

cogerán, si no, tendrán que esperar un año. En algunos sitios dejan que se inserten tarde si llegan tarde.

Se ha señalado por los informantes

clave, la necesidad de recuperar la figura del mediador intercultural y las aulas de enlace para facilitar el proceso de integración.

En este sentido, cabe destacar de forma positiva, el Convenio firmado por la Ciudad Autónoma de Ceuta con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con la finalidad de apoyar la integración del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. En concreto, el convenio pretende reducir las diferencias y discriminaciones que, por diferentes circunstancias (ej. escolarización tardía o irregular, desconocimiento del idioma español, diferencias culturales, etc.), generan dificultades a la hora de garantizar la escolarización normalizada de los niños y determinan un riesgo de abandono escolar prematuro.

Sin embargo, la situación en **Melilla** es diferente. Preocupa la **falta de escolarización** de los niños que residen en el CETI con sus familias, así como la falta de actividades de ocio adaptadas a su situación. Tampoco reciben educación ad extra adaptada a las condiciones del centro. Si hubiera transparencia sobre los traslados a la península y el tiempo de estancia fuera corto, la formación no reglada resultaría adecuada. Como no siempre se cumplen estas premisas, algunos niños sufren las consecuencias de esa falta de escolarización.

Por último, se han destacado también los problemas que se presentan a la hora de homologar títulos o acceder a determinados cursos formativos en los que se exige la presentación de certificados académicos. Son evidentes las dificultades que tienen estos grupos para obtener dichos certificados. Si bien es cierto que cuando obtienen el estatuto de protección internacional se les puede eximir de este requisito, mientras se está tramitando la solicitud, no pueden continuar con su formación.

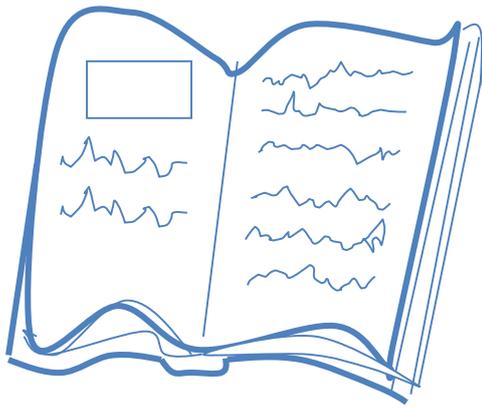
“Sobre la escolarización se suele hablar con las familias para explicarles el sistema y se intenta hacer una comparativa con sus países, aunque a veces es muy difícil porque no traen ningún documento”.

Informante clave, Valencia

En respuesta a las dificultades planteadas en este ámbito, desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se ha anunciado la creación de un grupo de Coordinación para la Integración Educativa de los Refugiados en España (CIER), constituido por Comunidades Autónomas, universidades, estudiantes, y ONG's, con el objetivo de integrar en el sistema educativo a los refugiados que España acoja.

BUENAS PRÁCTICAS

- [Escolarización inmediata de los niños y niñas](#)
- [Trabajo conjunto e individualizado con los profesores y educadores de los colegios](#)
- [Campamentos de verano, apoyo escolar, actividades específicas para los niños](#)
- [Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas](#)



RECOMENDACIONES

- * En el CETI de Melilla conviene escolarizar a los niños que por sus circunstancias van a permanecer más tiempo en el centro y, en otro caso, ofrecer una educación ad extra adaptada a su situación y tiempo de estancia en el centro.
- * Recuperar y fortalecer la figura del mediador intercultural y las aulas de enlace para facilitar el proceso de integración en los lugares de acogida de los refugiados.
- * Eximir de forma provisional, durante el proceso de tramitación de la solicitud de protección internacional, de la necesidad de presentar certificación académica en la homologación de títulos o acceso a cursos.

3.4. LOS NIÑOS TIENEN DERECHO A DISFRUTAR DEL OCIO Y EL TIEMPO LIBRE

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.
Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

(Art. 31 Convención de los Derechos del Niño)

El ocio y el tiempo libre se conciben como una necesidad secundaria de los niños, detrás de la salud, educación y vivienda. Así, en las partidas de recursos no suele contemplarse dinero para ocio y tiempo libre como uno de los puntos principales, lo que deriva en que muchas veces se lleve a cabo de manera informal y con la ayuda de voluntarios.

Las actividades de ocio, pues, dependen de cada centro. Así, entre las actividades de ocio que

“No hay una obligación jurídica, ni se ha protocolizado ni cuantas, ni de qué tipo, ni si deben ir enfocadas a un colectivo concreto. Ya eso depende de cada organización, de cómo organiza su partida de ocio y tiempo libre”

Informante clave, Valencia

Consecuentemente, los centros promueven actividades de ocio, considerando que éstas ayudan a romper barreras y normalizar la vida y convivencia del Centro. Pero el que los niños salgan al parque, que tengan actividades es fundamentalmente una responsabilidad de los padres, a pesar de que la Administración Pública debería también actuar en este ámbito.

Se nos ha hecho ver, que los adolescentes tienen menos oferta de actividades de ocio y tiempo libre. Así, mientras que los más pequeños tienen la oportunidad de jugar en la ludoteca o hacer talleres con las educadoras sociales, los adolescentes no tienen tantas opciones. Este problema, lo

encontramos también en los Centros de Protección MENA, donde se nos ha informado de que los niños y niñas echan en falta este tipo de actividades, incluso deportivas.

En el caso de Melilla, y dada su problemática específica y grave, la organización Save the Children empezará a trabajar en el CETI, para abordar el trabajo con adolescentes y los niños de 0 a 3 años, a través de una guardería de mañana y tarde, actividades de ocio y tiempo libre, apoyo psicosocial y apoyo a la lactancia.

En resumen, no está garantizada la presencia de una persona contratada que se ocupe de dinamizar a los niños en los centros, depende de manera discrecional de cada uno, dentro de sus posibilidades; normalmente vinculado a la falta de presupuesto.

RECOMENDACIONES

- * Evitar la consideración del ocio y el tiempo libre simplemente como un elemento secundario e incorporarlos dentro de las guías de actuación de los centros en línea con la CDN.
- * Organizar actividades de ocio y tiempo libre desde los centros y dedicar presupuesto para esas actividades.

3.5. OTRAS NECESIDADES BÁSICAS

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Art. 3 Convención sobre los Derechos del Niño

En tanto que miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Consejo de Europa y de la Unión Europea, el Estado Español es, igualmente, parte en los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, tanto de carácter general como sectorial, en cuya

Obligación de los Estados de proteger a la infancia

virtud está obligado a proteger plenamente a todas las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional, debiendo dedicar especial atención a las niñas y niños, solos o acompañados, y velar porque, en esta u otra materia, el interés superior del niño y el enfoque de protección (defensa y promoción) de derechos de la infancia informen y norteen todas las prácticas legislativas, los procedimientos administrativos y judiciales, así como las políticas nacionales y autonómicas.

Uno de los grupos más vulnerables a los que se presta especial atención en la Unión Europea es a los menores no acompañados.

En cuanto a las medidas de recepción en la UE, éstas se aplicarán desde el momento en el que se detecta un menor no acompañado en un Estado miembro o en las fronteras exteriores de alguno y hasta que se encuentre una solución duradera. Deben preverse medidas adecuadas y garantizar un periodo de transición para los menores antes de cumplir los 18 años y alcanzar la mayoría de edad.

Según emerge del análisis del trabajo de campo realizado, la asistencia a las necesidades básicas de forma especializada a los niños y niñas varía según la situación concreta. Además, presenta características y retos peculiares en los centros con problemas crónicos de sobreocupación, como en Ceuta y Melilla.

En los centros de recepción y acogida (CAR, CETIs, centros de atención humanitaria gestionados por ONGs con financiación pública), así como en los pisos gestionados por las ONGs, se proporcionan servicios básicos como alojamiento, manutención, asistencia sanitaria y psicológica. Los servicios de asesoramiento legal, actividades de formación, de ocio y tiempo libre se suelen organizar.

En relación con la alimentación se nos informa de que en general en los diferentes centros se tienen en cuenta las indicaciones médicas, el componente religioso y la convicción ideológica.

Respecto al sistema de acogida y recepción, así como a la puesta en marcha de servicios de asistencia adecuada, varios informantes clave coinciden en que el problema no reside tanto en el sistema en sí como en el modelo de rotación establecido. Las fases por las que deben de pasar están bien planteadas, pero los periodos son muy cortos. Antes, podían llegar a residir en un centro 24 meses, periodo que permitía el asentamiento, la integración y la búsqueda de soluciones duraderas para el futuro. Actualmente, el periodo máximo en que pueden residir en un centro son 6 meses. Esto implica una rotación alta de personas, lo que impide un trabajo de mayor calado, y favorece la invisibilidad de los niños y las niñas. Por otra parte, se exige que encuentren trabajo en los 6 meses posteriores, realidad complicada dada la actual situación económica española.

Un elemento que se estima dificulta enormemente una intervención adecuada con las personas que llegan (incluso familias con niños) a Ceuta y Melilla es la incertidumbre completa sobre el tiempo de estancia en los enclaves y los criterios utilizados para los llamados “traslados humanitarios” a la península que periódicamente se realizan. La falta de regulación de este sistema y su procedimiento, así como la falta de información a las personas sobre el mismo, impactan psicológicamente en las ya

complejas vivencias que muchas personas suelen tener y repercuten en los niños.

Cuando no se dispone el internamiento de una persona inmigrante en situación irregular en un CIE en la península, al inmigrante se le puede trasladar a la península a través del sistema de los traslados humanitarios. Consiste en la autorización que permite a cualquier persona salir de la Ciudad Autónoma y ser derivada a un Centro de Acogida de Refugiados (CAR) o un centro de atención humanitaria gestionado por ONG.

Algunos informantes clave indican cómo ha habido casos de personas que han salido de Ceuta y Melilla al poco tiempo de entrar (unos 4 meses) y personas que han llevado y llevan años en los enclaves.

Una de las madres entrevistadas en Ceuta entró en el CETI en enero de 2015 y su hija había nacido poco más de un mes antes de entrar en el centro.

La atención proporcionada a niños solicitantes y beneficiarios de protección internacional en el CAR de Madrid puede considerarse suficiente cualitativamente, quizá no lo sea en términos cuantitativos.

“Está claro que la respuesta debe incrementarse. Ha habido una serie de años de recortes presupuestarios que han afectado la capacidad de respuesta. Ello coincidió justo con el cambio de tendencia en solicitudes de asilo. No ha existido una reacción lo bastante rápida por parte de la Administración para incrementar los fondos con el fin de afrontar adecuadamente la realidad. Ahora, con el fin del ciclo electoral y el agravamiento de la crisis migratoria, es cuando, por fin, se ha previsto una mayor dotación de fondos”.

Informante clave, Madrid

“Los traumas del niño se identifican a través de sus padres y no directamente en el niño. Son los padres los que dan la información, son los padres los que nos cuentan, no se suele dar un espacio específico para los niños. En los centros de acogida la dinámica es más cercana porque hay una cercanía diaria. Generalmente si el niño tiene algún problema lo sabemos a través del colegio que en el caso de notar un comportamiento extraño en un niño nos lo comunica. Una vez que salen del sistema de protección del CAR o de CEAR ya depende de Asuntos Sociales”.

Informante clave, Valencia

En relación al CETI de Ceuta, algunos informantes subrayan como durante el último año se han ido mejorando algunos servicios del CETI, también para los niños (ej. guardería, actividades de ocio, escolarización, etc.). Y un informante indica que

están previstas obras de mejora del centro para habilitar módulos adecuados para las familias.

Igualmente en relación al CETI de Melilla, algún informante clave señala las mejoras que se han realizado en el centro a nivel de medios y recursos humanos, así como del incremento de las subvenciones para las ONG, con la finalidad de realizar actividades y prestar servicios en el CETI, incluso específicas para los niños de todas las franjas de edad. Se han realizado mejoras a las instalaciones y construido módulos para familias (aún sin utilizar el día de la visita). Se ha aumentado en nueve personas la plantilla de centro y está previsto convocar nuevas plazas (ej. asistencia médica). En la actualidad hay un solo médico general para adultos y menores y no hace jornada completa.

El CETI de Ceuta tiene una capacidad de acogida de 512 plazas y el de Melilla dispone de 480 plazas.

- La sobreocupación crónica de los CETIs frente a los escasos recursos humanos y materiales sigue preocupando, al dificultar una intervención individualizada especialmente con los niños. En 2014 y 2015 el centro en Melilla ha llegado a acoger hasta 1500 y 2000 personas, la mayoría de ellos solicitantes de asilo, y más de 500 niños con importantes vulnerabilidades
- El tema de la acogida de las familias en condiciones adecuadas y que garanticen la unidad familiar sigue siendo un reto en Ceuta y Melilla, con lo cual las familias suelen vivir divididas según los módulos masculinos y femeninos.

Las madres entrevistadas en Ceuta informan dormir en una habitación (sólo para mujeres) que comparten una con un total de 8 y otra de 10 personas (incluso sus hijos), sin ninguna privacidad e intimidad

Las familias entrevistadas en Melilla lamentan la escasez de los servicios específicos para niños y de las dificultades que los padres encuentran a la hora de atender las necesidades de sus hijos de manera adecuada

Muchos de los padres relatan los traumas y las consecuencias sufridas por sus hijos (ej. algunos hijos han dejado de hablar y presentan signos de estrés postraumático, enuresis, etc.) al haber huido de zonas de guerra, de violencia y de diferentes situaciones de persecución

Preocupación por la presencia de 1 sólo psicólogo en cada uno de los centros

Debido a la localización geográfica del CETI de Melilla cerca de una instalación militar, muchos padres han expresado preocupación acerca de los efectos negativos que los tanques, cañones y otros vehículos militares que circulan habitualmente en las inmediaciones del centro puedan tener en la ya delicada condición psicológica de sus hijos/as.

Se lamenta la falta de servicios adecuados para personas (incluso niños) con discapacidad en los dos centros.

“La Consejería de Bienestar Social de Melilla no está respondiendo adecuadamente a las necesidades de los MENA en general, y de los solicitantes de protección internacional en concreto”

Informante clave, Melilla

En ambos CETI los padres señalan la necesidad de que se les proporcione más vestuario y otros enseres necesarios para sus hijos/as, así como un menú específico, variado y adecuado para ellos, incluso para los bebés.

Algunos de los informantes clave consideran que la

situación migratoria de los niños en Melilla ha empeorado, especialmente en relación a los MENA. La asistencia que reciben, incluso en relación a los servicios de asistencia básica, genera preocupación y retos considerables.

Los informantes clave hacen referencia en concreto al ‘Centro de Menores Fuerte de la Purísima’, un centro de protección para 150-200 niños, que en el momento de la misión acoge a unos 360, con lo cual muchos duermen en colchonetas en el suelo. Junto a la sobreocupación, los informantes clave señalan que “el centro se encuentra en un estado de abandono”.

Se hace en concreto referencia a los 7 MENA sirios que están en condiciones físicas y psicológicas preocupantes, tanto por la situación vivida como por la situación del centro y la falta de asistencia especializada para atender sus necesidades.

En su informe anual para 2015, la Defensora del Pueblo elabora una serie de conclusiones en relación a la visita realizada en septiembre de 2015 al ‘Centro de Menores Fuerte de la Purísima’, incluso en relación a las condiciones del centro. Se expresa preocupación por los elevados niveles de ocupación, por los retrasos en la realización de las pruebas de determinación de la edad y se recalca la necesidad de que educadores y cuidadores carezcan de antecedentes penales. Asimismo, se resaltan “las dificultades existentes para la escolarización regular de los menores, lo que conlleva a la segregación del resto de alumnos y la falta de titulación, entre otros inconvenientes”.

[Defensor del Pueblo, Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales, 26 de febrero de 2016](#)

Particular preocupación se expresa también en relación con la situación de un numeroso grupo de MENA que pernocta en las calles de la Ciudad de Melilla, desde donde intentan abordar una embarcación para llegar a la península.

Tras el recibimiento de quejas por parte de distintas asociaciones sobre esta situación y el peligro para los niños, la Defensora del Pueblo informa sobre las actuaciones iniciadas con la Delegación del Gobierno en Melilla y con los servicios de protección de menores. En concreto, de haber recomendado la necesidad de adoptar medidas apropiadas para abordar la situación “desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, adoptando medidas asistenciales y educativas, puesto que las medidas coactivas no han demostrado efectividad”. Asimismo, se informa de que “se ha solicitado que se inicien proyectos de actuación con los jóvenes que se encuentran próximos a su mayoría de edad o acaban de cumplirla y que se implementen programas de intervención social en la calle, ofreciendo opciones a los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, con el objeto de reconducirlos al Centro de La Purísima y fomentar su permanencia voluntaria en el mismo”

Según han puesto de manifiesto algunos informantes clave, el sistema de protección de los MENA en Melilla podría no cumplir suficientemente las obligaciones internacionales en materia de infancia.

RECOMENDACIONES

- * Necesidad de reforzar los servicios de los CETI de Ceuta y Melilla en general, incluso los especializados para los niños, tanto a nivel de medios materiales como profesionales (ej. intérprete, mediadores, pediatra, psicólogo, etc.).
- * Aplicar con flexibilidad el protocolo de traslado a los MENA solicitantes de asilo hacia centros especializados en la península, especialmente en los casos de Melilla.
- * Que el CETI sea un lugar de detección e identificación de necesidades, y agilizar el traslado de las familias a la península.
- * Regular un sistema de traslados con criterios y condiciones claras y definidos, dando prioridad a las familias con niños hacia centros de acogida de la península.
- * Garantizar las condiciones adecuadas para el alojamiento de las familias (con o sin niños), garantizando la unidad familiar y el derecho a la intimidad, en módulos y con servicios específicos, durante el tiempo que sea estrictamente necesario antes de su traslado a la península.
- * Realizar espacios y actividades adecuados para niños y jóvenes.
- * Reforzar la presencia de personal cualificado para atender a las necesidades de salud de los niños, garantizando la presencia de pediatras en los CETI y de psicólogos infantiles.
- * Garantizar la formación específica y continua sobre temáticas de infancia y trato a niños a todo el personal de los centros.
- * Regular la disciplina interna y de funcionamiento de los CETI.

4. INTEGRACIÓN, ¿UN ESPEJISMO?

EL DERECHO DEL MENOR REFUGIADO A UNA VIDA NORMAL EN UN ENTORNO SEGURO

En consonancia con la legislación internacional, el Estado Español contempla entre los grupos especialmente vulnerables a niñas y niños extranjeros que se hallan en su territorio, solos o acompañados, con necesidades de protección internacional. Y reconoce su derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los niños españoles. Las Administraciones Públicas están obligadas a velar por estos niños y niñas, garantizando el cumplimiento de sus derechos previstos en la ley. La finalidad estriba en conseguir su *plena integración local*.

Los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, tendrán como objetivo lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española, mientras permanezcan en el territorio del Estado español.

Ley 26/2015, de 28 de julio

La integración local, la repatriación voluntaria (regreso de las personas refugiadas a su país de origen en condiciones de seguridad y dignidad) y el reasentamiento (transferencia de las personas refugiadas del país de asilo a un tercer Estado dispuesto a admitirles de forma permanente) constituyen las tres posibles soluciones duraderas al drama de las personas, niños y niñas refugiados, permitiéndoles reconstruir sus vidas en un entorno digno y seguro.

“En los recursos no se buscan soluciones duraderas para los niños, para los adultos sí. Se plantea un itinerario más a largo plazo para los adultos y se presupone que si los adultos están bien, los niños también”.

Informante clave, Valencia

Llamada a ser plena, la integración local es un proceso complejo y gradual, que acontece, principalmente, en los ámbitos legal, económico y sociocultural.

Se trata, a fin de cuentas, del **proceso de normalización de la vida de los menores de edad necesitados de protección internacional** en la sociedad de acogida, España. Por ello, sin perjuicio de la repatriación voluntaria y el reasentamiento,

todo el dispositivo de acogida protectora debería estar orientado hacia este objetivo. Con frecuencia las cosas no son así.

Lamentablemente, la realidad sugiere que, para buena parte de esos niños, solos o acompañados, la plena integración local no pasa de mero espejismo.

En su aspecto legal y sustrato de los demás, la integración local tiene lugar cuando el país de asilo otorga a los refugiados, de forma progresiva, un rango más amplio de derechos, similares a aquéllos que disfrutaban los ciudadanos locales. Ello incluye la eventual obtención de la residencia permanente y, quizás, de la ciudadanía (nacionalidad).

He aquí una autentica carrera plagada de **obstáculos** en virtud de la cual muchos refugiados deciden no quedarse en España:

a. Los tiempos procesales

Los **tiempos procedimentales** en relación con las resoluciones de solicitudes de asilo resultan excesivamente dilatados y perjudiciales para la ya penosa situación de la infancia refugiada y sus familias.

El paso del tiempo, si es importante para los adultos, resulta esencial para los niños. Los retrasos en la administración de justicia y las dilaciones indebidas van en contra del interés superior del niño. La Observación General núm. 14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1) hace una mención específica a la diferente percepción del tiempo de los niños:

Los niños y los adultos no tienen la misma percepción del paso del tiempo. Los procesos de toma de decisiones que se demoran o toman mucho tiempo tienen efectos particularmente adversos en la evolución de los niños. Por tanto, conviene dar prioridad a los procedimientos o procesos que están relacionados con los niños o les afectan y ultimarlos en el menor tiempo posible»

Párrafo 93.

La importancia de establecer límites a los retrasos innecesarios en la administración se justifican en base a tres argumentos. En primer lugar, establecer

límites a las dilaciones indebidas busca evitar que una persona permanezca demasiado tiempo en un estado de incertidumbre sobre su destino. Este estado de incertidumbre puede constreñir a la persona y conllevar unos efectos psicológicos dañinos, como la angustia. Estos efectos los sufren también los niños como la angustia y el estrés de no saber qué va a pasar. El no tener seguridad podrá afectar también eventualmente en su educación y desarrollo y potencial integración en su comunidad.

La legislación española ha previsto, en el artículo 25(1) (b) de la Ley 12/2009, la aplicación de un procedimiento de urgencia a las solicitudes de protección internacional formuladas por personas con necesidades específicas, especialmente por menores no acompañados. El procedimiento es idéntico al ordinario, excepto en cuanto a los plazos, que se reducen a la mitad (art. 25.4 de la Ley 12/2009).

- Aspectos como el engorroso procedimiento de determinación de la edad del menor, las trabas en relación con la reagrupación familiar (prueba de ADN incluida) y el difícil acceso al empadronamiento y la tarjeta sanitaria, desalientan la integración local.
- La dilación y la ineficacia administrativas arrojan consecuencias particularmente graves para los adolescentes MENA, que se ven privados de alternativas tanto para proseguir con su formación como para trabajar. Arrojadados al vagabundaje, expuestos a peligros varios y convertidos en potenciales presas fáciles de las mafias, el suyo es un futuro incierto de marginación social y, quizá, de apátrida, cuando no de repatriación forzosa.
- Unidas a la falta de coordinación y efectiva colaboración interinstitucional, la desidia y la falta de seguimiento del adolescente MENA dibujan un horizonte de inquietud sobre su seguridad y futuro.

b. Dificultades de encontrar empleo

En su determinante aspecto económico, la integración se hace efectiva cuando los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, capaces de mantenerse por sí mismos y contribuir a la economía local.

Aquí la integración local va estrechamente vinculada con la posibilidad de que los padres o cuidadores del niño refugiado encuentren empleo; y que los MENA tengan la protección y el cuidado necesarios para su

bienestar, que les permita vislumbrar su futuro de vida adulta con la esperanza de ver cumplida su expectativa de un empleo estable y seguro. Siendo rabiosamente cierto que “autonomía e integración van de la mano”,

- La elevada tasa de desempleo que lastra la sociedad española compromete gravemente la integración local de la infancia refugiada y sus familiares.
- Queda manifiesto que los niños refugiados están entre los grupos más vulnerables y expuestos a las consecuencias de la crisis económica y sus recortes.
- A menudo el interés superior del niño refugiado queda supeditado a la carencia de recursos económicos.

c. Fases del proceso de integración

La acogida a solicitantes de asilo en los CAR y los centros gestionados por ONG –en los CETI no es así– se divide en dos fases. La primera que no puede superar los 6 meses.

En esta primera fase, aparte de poner en marcha o dar continuidad a la solicitud de asilo –según el caso– la acogida consiste en gran medida en que la persona pueda marcarse unos objetivos a conseguir y elaborar un itinerario para lograrlo, acompañado por el personal de las entidades de acogida.

En el caso de los menores de edad, no existe este diálogo, porque éste se lleva a cabo con la familia. En cualquier caso con los menores, esta fase necesariamente incluye la *escolarización*; la tramitación de la *tarjeta sanitaria* para llevarlo al centro de salud; y, en función del recurso, el *empadronamiento*.

“Las dificultades que encontramos, además, de la falta de recursos son las trabas que existen para el empadronamiento, para la escolarización de los menores y obtener la tarjeta sanitaria, ya que casi nadie conoce la tarjeta roja y dependes en la mayor parte de las ocasiones del buen hacer del funcionario que te toque”.

Informante clave

Es relevante hacer notar la importancia que tiene para los niños el que haya intérpretes que puedan comunicarse con ellos y se sientan más acogidos.

Entrevistador: *¿Te acuerdas quién fue la primera persona con quien entraste en contacto cuando llegaste a España?*

Niño: *El vigilante del centro.*

Entrevistador: *¿Os gustó encontraros con él?*

Niño: *Sí.*

Entrevistador: *¿Por qué?*

Niño: *Porque hablaba árabe.*

Niño Sirio de 8 años, Valencia

Durante esta fase, los más pequeños tienen actividades en los centros con voluntarios y también talleres con educadores sociales. Además, en algunos casos los centros también disponen de ludoteca o sala de juegos así como canchas para hacer deporte al aire libre. Sin embargo, los adolescentes no tienen tantas opciones. En las entidades que funcionan con pisos, las actividades se llevan a cabo en la sede de la entidad.

“Especialmente crítica es la situación de los adolescentes pues les resulta difícil entroncar con la cultura de acogida y parece que el único elemento integrador son los deportes, pero si a un niño no le gustan los deportes ¿qué hace?”

Informante clave

Una vez finalizada la primera fase el Ministerio ha optado por que los solicitantes pasen a la segunda fase en centros de asilo o bien en pisos con independencia del centro pero con la supervisión de la entidad y recibiendo las ayudas para los suministros, el alquiler y la manutención. Se pretende que sea ésta la fase donde se produzca la verdadera integración. En esta fase el número de solicitantes es muy limitado.

d. Dificultades con el idioma y acceso a la educación

En su aspecto sociocultural, la integración local permite a las personas, niños y niñas refugiadas participar en la vida social y cultural de su nueva sociedad, sin temor a sufrir discriminación u hostilidad.

Es comúnmente conocida la rapidez con que, en general, los niños y niñas refugiadas se adaptan e integran a su nuevo entorno, hasta tal punto que se constituyen ellos mismos en el más potente elemento de integración de sus familiares adultos. Ello se debe, sobremanera, a su enorme y natural capacidad para aprender en poco tiempo el idioma local. En eso juega un papel determinante:

- La escuela, que es y ha demostrado ser, grosso modo, el más importante factor de integración sociocultural de los menores con necesidad de protección internacional en España.
- Complementan y refuerzan la escuela las Aulas de Enlace. Aunque han resurgido iniciativas parecidas gracias, mayormente, a la acción solidaria de las redes civiles informales, es

necesario que se refuerce el apoyo de carácter público.

Ahora bien: esta aparente ventaja de los menores refugiados, con demasiada frecuencia genera para ellos mismos un problema particularmente grave: requeridos por los adultos, los niños acaban actuando como intérpretes para los padres, viéndose así “forzados” a enterarse de problemas que van más allá de su madurez, robándoles la paz y el sosiego.

Entrevistador: *¿Considera la dotación de recursos económicos y humanos adecuada a las necesidades concretas?*

“No, siempre faltan. Especialmente para actividades de ocio y tiempo libre. En el proceso ahora manejamos tiempos muy cortos en que les tienes que dotar de herramientas para que ellos puedan integrarse. Salen con un dominio del idioma muy deficiente, y se acrecientan si son familias que vienen con menores a su cargo en relación a adultos que vienen sin carga familiar. La madre muchas veces se tiene que quedar con el niño”

Informante clave, Valencia

Algunos informantes claves destacaron que la situación de las familias se trunca cuando vienen a España como en busca de asilo. Si en sus países de origen sus perspectivas pueden ser de avanzar y poder tener una formación que les permita ser competitivos, acceder a educación superior, sus perspectivas cuando llegan a España se truncan, principalmente por el retraso que supone aprender un nuevo idioma y la adaptación cultural.

“Esto les bloquea y les provoca ansiedad y rechazo al lugar en el que están. Es totalmente razonable”.

Informante clave, Valencia

Se destacó la importancia de la conciliación de la vida privada y laboral para que los padres puedan formarse y así integrarse más rápidamente. Los informantes destacaron que cuentan con tiempos muy cortos, plazos que muchas veces no permiten a las personas dominar el idioma y formarse lo suficiente para dejar el sistema. Se destacó también el hecho que en algunos centros hay guarderías o alguien que se haga cargo de los niños mientras los padres se están formando.

En este sentido, medidas como beca de comedor, la escolarización del niño cerca del centro donde se lleva a cabo la formación de los padres o bien disponer de algún medio de transporte que facilite este trayecto, resultan fundamentales para hacer

compatible la formación de los padres con la de sus hijos.

e. Actitud de la sociedad

Muchos menores de edad perciben, dentro y fuera del recinto escolar, actitudes de racismo y xenofobia que, unidas a los obstáculos de índole económico cultural y al idioma, dificultan y mucho el proceso de su integración en la sociedad española.

“¿Que si me tratan bien? En mi colegio hay gente muy mala. Me discriminan por ser palestina o árabe”

Niña palestina, Madrid

¿PROMESA DE UN FUTURO? ¿QUÉ ENCUENTRAN LOS NIÑOS NO ACOMPAÑADOS EN LOS CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES?

“A los menores no acompañados se les podría conceder el estatuto de refugiado o el de protección subsidiaria en las condiciones establecidas en la legislación de la UE. Dada su situación particularmente vulnerable, las medidas para apoyar su integración en la sociedad de acogida son esenciales. El Fondo Europeo para los Refugiados podría financiar las actividades pertinentes”

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)

En varias ocasiones hemos planteado a los informantes clave por qué en los CIEs y en los CETIs hay niños que defienden su mayoría de edad.

¿Cómo es la protección que ofrece nuestro sistema de protección para que a los niños les compense hacerse pasar por adultos?

Cuando preguntamos en Fiscalía sobre los casos en que la persona se declara mayor de edad, pero su apariencia es de menor, tienen constancia de que las redes de trata de personas pueden utilizar estos medios para que las víctimas puedan acceder a territorio y que desde la península la red de trata pueda controlar. Cuando la entrada se hace por Ceuta y Melilla, los niños alegan ser mayores para que les faciliten el traslado a la península, ya que el sistema de protección de menores es competencia de la Ciudad Autónoma. Quienes tienen que informar de estas situaciones son los CETI (que deben acreditar los motivos fundados). Incluso dentro de la minoría de edad, también quieren hacerse pasar por más mayores (16/17 años) para

poder trabajar. Desde Fiscalía se observa un aumento de las alegaciones de minoría de edad desde los CIE. **Cuando el extranjero ya está en un CIE, la competencia de la fiscalía no está tan clara. Los jueces intervienen. Se plantea un problema competencial que requiere la definición clara de la competencia en cada caso.**

Dos adolescentes entrevistados en Ceuta se declaran mayores de edad, aunque las pruebas realizadas han llevado a decretar su minoría, y ponen de manifiesto su malestar ante esta situación. Uno de ellos había estado cuatro meses en el CETI.

En el barrizal que precede al CETI de Melilla, un chico sirio, bajo tutela de la entidad pública, manifestaba más preocupación por los resultados de las pruebas de edad (que, en contra de su apariencia, él afirmaba cercana a la mayoría) que por la prueba de ADN que le podría permitir reunirse con su hermano ya refugiado en otro país europeo.

Una joven de diecisiete años, madre de un bebé, que había entrado sola en España, días antes de que lo hiciera su marido con el hijo de ambos, le daba de mamar a las puertas del CETI de Melilla. Ella, de nacionalidad siria, había sido declarada en desamparo y estaba acogida en un centro de menores. Según nos informan, se considera que no tiene tutor y debe quedarse tutelada por la Ciudad Autónoma hasta el cumplimiento de la mayoría de edad. Durante la visita, el equipo investigador ha hablado con el marido de la mujer que ha confirmado este caso, expresando mucha preocupación por la situación que están viviendo y por las consecuencias que la misma pueda tener en la ya compleja condición de salud física y psicológica de la familia.

Uno de los temas que más preocupa a algunos de los informantes clave en Ceuta es la presencia de menores no acompañados en el CETI, es decir personas que aparentan ser niños, que no están acompañados por ningún familiar, que han declarado ser mayores, están indocumentados y han rechazado someterse a la realización de las pruebas de determinación de la edad. Asimismo, se señala la mayor vulnerabilidad de esos menores de edad y la dificultad en prestarles los servicios adecuados e intervenir de manera apropiada conforme a su verdadera edad. Según se indica, esta presencia cada vez más flagrante de menores (últimamente incluso posibles niñas no acompañadas) se pone constantemente en conocimiento de la Fiscalía de Menores, cada vez que algún trabajador del centro sospeche estar en presencia de un niño. Sin embargo se destaca que la aplicación de las instrucciones de la Fiscalía General del Estado, no permite someter a

una persona a las pruebas de determinación de la edad coactivamente (aunque aparente ser menor), con lo cual la situación sigue preocupando algunos de los informantes clave.

Aunque efectivamente es necesario el consentimiento del niño o niña para la práctica de las pruebas médicas, el Fiscal puede decretar la minoría de edad sobre la base de otras pruebas y de su entrevista con la persona extranjera indocumentada. Si nos preguntamos qué beneficia al interés del niño, parece que la respuesta debería ser “recibir protección como menor”.

La pregunta inmediata es qué ofrece (o qué no ofrece) el sistema de protección a estos chicos que tratan de hacerse pasar por mayores. Destacamos dos aspectos de los muchos que se podrían desarrollar:

- **La vida en los centros y oferta formativa**

No han podido visitarse los centros de protección de menores en los que se encuentran estos niños extranjeros no acompañados, debido a los plazos de ejecución del presente estudio. Además de la dificultad que introducían los plazos, el sistema aparenta cierta opacidad. No obstante, hemos podido entrevistar a chicos no acompañados fuera de los centros y a través de los informes anuales del Defensor del Pueblo puede tenerse un conocimiento indirecto de la situación.

Se ha llamado la atención sobre la sobreocupación de algunos centros, el estado de las instalaciones, lo inadecuado del personal en ocasiones (en una de sus recomendaciones el Defensor del Pueblo pide que no se contrate para trabajar en uno de los centros a personas con antecedentes penales), etc.

Cuando preguntamos al Fiscal de menores con el que nos entrevistamos sobre la situación en los centros, nos dijo que Fiscalía de menores no tiene competencias de supervisión del protocolo de MENA en relación con la información a los menores de sus derechos. En las visitas puntuales de los Fiscales de menores a los centros (Ceuta y Melilla), no han detectado problemas. Sí han detectado la masificación en los centros (por ejemplo, en el centro “Fuerte de La Purísima” de Melilla). Los fiscales de Melilla denuncian que cuando llega un indocumentado, a la hora y media vuelve con un pasaporte comprado. **El Fiscal de menores nos remite a las quejas que recibe el Defensor del Pueblo para conocer la situación en los centros:** Fiscalía está atendiendo fundamentalmente a si se subsanan las quejas de instalaciones, cocina, duchas, etc.

Fiscalía tiene contacto directo con los niños en los casos de abuso, violencia, violación de derechos

porque todos los expedientes se realizan bajo la inspección del fiscal. Sin embargo, el número de Fiscales de menores no es suficiente para realizar las visitas a los centros. Existe un Protocolo de visitas a centros de menores por el cual se establece que para mantener el contacto con los chicos se pide un listado de los niños que quieren exponer algo a los fiscales, así como un buzón de quejas. En su experiencia, las quejas versan sobre cuestiones muy cotidianas, como la dieta, salidas de fin de semana, incluso “que el champú no es de marca”. Sorprende que, en las entrevistas que hemos podido hacer a menores que se encuentran en estos centros, los niños se hayan confiado más a unos desconocidos y hayan expresado sus preocupaciones y perspectivas de futuro más allá de problemas cotidianos como los gustos culinarios o el jabón que utilizan.

Cuando un niño es declarado en desamparo en Ceuta o Melilla, en principio, permanecerá en el enclave hasta su mayoría de edad. Aunque la Ley de extranjería permite los traslados a otras Comunidades Autónomas, los menores cuyo desamparo se ha declarado en Ceuta o Melilla se ignora si son trasladados a la península. El Fiscal de menores explica su ignorancia porque no hay instrumentos en la Fiscalía General del Estado para que puedan saberlo.

Todos los informantes clave entrevistados destacan la grave preocupación en relación con la lentitud del procedimiento de protección internacional de los MENA desde la presentación de la solicitud hasta la notificación de la resolución definitiva. Se considera que dicha dilación, junto con la incertidumbre sobre el éxito del procedimiento y su duración, sean un elemento “demoledor” para los niños. Se critica mucho el hecho de que algunos niños solicitantes (incluso de Mali) han estado con su solicitud pendiente más de un año.

En relación con los MENA sirios, aunque aparentemente tengan mayor protección (como menores no acompañados y como solicitantes de asilo), viven una situación especial de vulnerabilidad ya que no entran en el sistema de acogida para refugiados. Por ejemplo, en el caso de Melilla, una vez llegados son enviados al Centro de Menores, separados del resto de población siria y de sus familiares (que residen en el CETI). Desde el Centro de Menores no pueden ser transferidos a la península, lo que hace que ellos no quieran residir allí. Por esta razón, o bien se esconden y camuflan en el CETI hasta cumplir los 18, o bien, solicitan la prueba de determinación de la edad, afirmando que han superado los 18 años, y serán considerados mayores de edad (a pesar de tener pasaportes que indiquen lo contrario).

• Llegada a la edad adulta

Si la llegada a la mayoría de edad resulta en muchos casos dramática para los niños que han sido acogidos en centros de protección, en el caso de los menores extranjeros, la fecha del cumpleaños resulta fatal por la incertidumbre que genera la salida del centro, la necesidad de encontrarse en situación regular como extranjero y, por tanto, en posesión de autorización de residencia y permiso de trabajo... Carentes de una red familiar que facilite la transición a la autonomía, necesitan poner entonces en marcha su solicitud de asilo si no se les ha permitido presentarla durante la minoría. Necesitan que los años de acogimiento residencial hayan servido para proporcionar una formación adecuada para el desarrollo de una vida profesional.

RECOMENDACIONES

- * Urge humanizar los procedimientos administrativos sobre solicitudes de asilo, dando una mayor celeridad a su tramitación y para ello basta con la aplicación de las previsiones legales.
- * La integración de los adolescentes MENA o acompañados exige alternativas válidas y urgentes, tanto en lo formativo como en lo laboral.
- * Iniciativas como la Red Ariadna y los CEPs (Centros de Participación e Integración) deberían verse alentadas también en el sentido de incorporar a sus objetivos la contemplación de las necesidades específicas de la infancia refugiada, solicitante o beneficiaria de protección internacional en aras de su plena integración.
- * Considerar la conveniente y preceptiva transposición de la normativa de la UE (Directivas 2011/95/UE y 2013/33/UE), que plantea un marco legal más protector y garantista para los niños con necesidad de protección internacional y su integración en la sociedad de acogida. En todo caso, por el momento la normativa existente, aunque mejorable, sería

suficiente si hubiera voluntad política en su cumplimiento, como se deduce del contenido de este estudio.

- * Recuperar y potenciar la figura del mediador intercultural.
- * Mejorar las condiciones de los centros de protección, evitando la sobreocupación, renovando las instalaciones y contratando personal especializado en infancia.
- * Introducir en el Protocolo Marco (aunque no sea estrictamente necesario) la obligación de los Fiscales de Menores de supervisar cómo son informados los menores de sus derechos en los centros.
- * Establecer la obligación de los Fiscales de menores de generar espacios de comunicación directa con los chicos y no limitarse a las quejas que formalmente puedan presentar a través del director del centro o depositen en el buzón.

5. EXIGENCIAS A LA ADMINISTRACIÓN

5.1 LA ESPECIALIZACIÓN EN INFANCIA

Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

Artículo 22.1 de la CDN

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño

Artículo 3.1 de la CDN

La especialización en temas de infancia no es una obligación para los Estados que se recoja de manera expresa en la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo se desprende del trabajo del Comité de los Derechos del Niño que se trata de una garantía inherente a cualquier proceso de determinación del interés superior del niño establecido en el artículo 3.1 de la Convención.

A la hora de determinar su interés superior (durante las entrevistas y más adelante con los seguimientos familiares por ejemplo), numerosos protocolos y guías de actuación señalan que no se puede esperar que los niños relaten los hechos y rindan cuentas de sus experiencias del mismo modo que los adultos. Pueden tener dificultades para articular su temor por una serie de razones, incluyendo el trauma, las instrucciones de los padres, la falta de educación, el temor de las autoridades públicas o personas en posiciones de poder, el uso de testimonio ya elaborado por las mafias, o el miedo a las represalias. Pueden ser demasiado jóvenes o inmaduros para poder evaluar qué información es importante o para interpretar lo que han presenciado o experimentado de una manera que sea fácilmente comprensible para un adulto. Algunos niños pueden omitir o distorsionar información vital o ser incapaces de diferenciar la imaginación de la realidad. También pueden experimentar dificultades para relacionarse con conceptos abstractos, tales como por ejemplo el tiempo o la distancia. Por lo tanto, lo que pudiera constituir una falsedad en el caso de un adulto podría no ser necesariamente una mentira en el caso de un

niño. Es, por lo tanto, esencial que los examinadores tengan la formación y habilidades necesarias para poder evaluar con precisión la fiabilidad y el significado del testimonio del niño. Esto puede requerir que los expertos entrevisten a los niños fuera de un entorno formal o la observación de los niños y la comunicación con ellos en un ambiente donde se sientan seguros.

El Comité de los Derechos del Niño ha hecho referencia específica a la necesidad de que aquéllos profesionales que tomen decisiones que conciernan a niños y que determinen su interés superior estén debidamente especializados en infancia. Esta garantía es fundamental en todos los ámbitos (salud, educación, judicial, etc.).

Específicamente en materia de asilo y refugio, el Comité ha mencionado la conveniencia de esta formación. En la Observación General Núm. 6, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, el Comité considera que las medidas que se deben adoptar para las necesidades de protección de los menores acompañados y separados de sus familias, su secuencia y prioridad, se regirán por el principio del interés superior del menor. Para llevar a cabo el necesario proceso de evaluación de lo que supone determinar el interés superior del menor, el Comité indica que la entrevista inicial deberá de adaptarse a las “[...] necesidades, edad y sexo del menor, realizada por profesionales cualificados en un idioma que el menor pueda comprender...”. Además dedica un apartado específico a la formación del personal que se ocupa de los menores acompañados o separados considerando que:

Debe prestarse especial atención a la formación del personal que se ocupa de los menores separados y no acompañados y de su situación. Es asimismo importante articular una formación especializada en el caso de los representantes legales, tutores, intérpretes y otras personas que se ocupan de los menores separados y no acompañados. Esta formación debe adaptarse específicamente a las necesidades y los derechos de los grupos interesados. No obstante, en todos los programas de formación deben figurar ciertos elementos esenciales y, en particular: Los principios y las disposiciones de la Convención; El conocimiento del país de origen de los menores separados y no acompañados; Técnicas apropiadas de entrevista; Desarrollo y psicología infantiles; Sensibilidad cultural y comunicación intercultural. Los programas de formación deben evaluarse periódicamente, incluso mediante el perfeccionamiento profesional en el empleo y la ayuda de redes profesionales

Observación General Núm. 6, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*

La Observación General Núm. 14 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, establece que la determinación del interés superior del niño, como norma de procedimiento, habrá de hacerse de conformidad con unas salvaguardias procesales adaptadas a sus necesidades y recomienda que los Estados miembros y todas las personas que se hallen en situación de evaluar y determinar el interés superior del niño presten atención especial a unas salvaguardias y garantías determinadas, entre las cuales se encuentra la **formación de los profesionales**.

Según el Comité, los niños constituyen un grupo heterogéneo donde “cada cual tiene sus propias características y necesidades que solo pueden ser evaluadas adecuadamente por profesionales especializados en cuestiones relacionadas con el desarrollo del niño y el adolescente. Por ese motivo, el proceso de evaluación oficial debe llevarse a cabo en un ambiente agradable y seguro por profesionales capacitados, entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras esferas pertinentes del desarrollo humano y social, que hayan trabajado con niños y que examinen la información recibida de manera objetiva”.

Además de las Observaciones Generales, el Comité dedica su atención en las observaciones finales que hace a los países de manera periódica, a la necesidad de cualificación de los profesionales en infancia. Tras centrarse en el marco normativo, llama la atención a los Estados Miembros que están siendo examinados para que, en caso de no contener este requisito en su normativa, lo integren a efectos de que la determinación del interés superior se haga de manera coherente con la Convención.

La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia integró esta garantía, que con anterioridad no se contemplaba. Si bien la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil solo contemplaba de manera escueta que “primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir y que la adopción de las medidas que se adopten al amparo de la presente Ley deberán tener un carácter educativo”, tras la reforma en 2015, se ha integrado de manera más completa la protección que ha de brindar dicha evaluación para los menores y como parte de dicha evaluación, la formación de los profesionales, ocupa un lugar relevante.

El Comité recomendó que el Estado “Proporcione capacitación sobre el asilo y las necesidades específicas de los niños, incluida la situación de los niños no acompañados y separados, las cuestiones relativas a la trata de personas y el trato de niños traumatizados, al personal que trate con niños no acompañados, como los funcionarios encargados de las solicitudes de asilo y la policía y los funcionarios de fronteras, que pueden ser los primeros en entrar en contacto con los niños que necesitan protección”.

Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España de 2011

Toda medida en el interés superior del menor deberá ser adoptada respetando las debidas garantías del proceso y, en particular “La intervención en el proceso de profesionales cualificados o expertos. En caso necesario, estos profesionales han de contar con la formación suficiente para determinar las específicas necesidades de los niños con discapacidad. En las decisiones especialmente relevantes que afecten al menor se contará con el informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado en los ámbitos adecuados”.

Art. 2.5.b) de la Ley Orgánica 8/2015

Tras el trabajo de campo realizado podemos concluir lo siguiente:

Con carácter general la formación en infancia resulta insuficiente. Se confía en los conocimientos adquiridos sobre la base de los años de experiencia profesional, de indudable valor, pero no se contempla un plan de formación y actualización para los profesionales.

En la Comunidad Valenciana, sin embargo, se destacó que, de los profesionales que trabajan en las organizaciones, ni los abogados ni los trabajadores sociales y psicólogos suelen tener una formación específica en infancia. Sin embargo se les exige en cuestiones de género, integración multicultural, etc. Una trabajadora social comentó que estaba haciendo un curso de intervención psicosocial con menores tras un conflicto, puesto que se había planteado que era una necesidad por el aumento de la llegada de los menores por los conflictos en Ucrania y Siria. Pero dicha formación concluyó era una decisión puramente personal y no una exigencia institucional.

“A los profesionales que estamos en esta casa no se nos exige especialización en menores. Si detectásemos algo raro lo derivaríamos a servicios sociales”. (Informante clave, Valencia)

“Todas las personas que trabajan conmigo vienen de titulaciones de ámbito social y de ciclos formativos de grado superior, como por ejemplo, animación sociocultural e integración social. Son titulaciones que ya prevén dentro de su formación el trabajo con menores” (Informante clave, Valencia)

Peguntados sobre su formación, responden que “en protección internacional sí, en infancia no. Ninguno está especializado en temas de infancia. En la entrevista de trabajo no se pregunta. Se requiere de formación en temas de género y familia. Pero en niños no”.

(Informante clave, Valencia)

Por su parte, la Dirección General de Emigración e Inmigración: Se plantea una necesidad de mayor formación. La subcontratación en determinadas organizaciones facilita que se puedan especializar adaptándose a colectivos determinados. Un factor importante dentro de la cualificación de los profesionales se halla en el manejo del idioma, que no es un problema con niños que vienen de países latinoamericanos, pero con otros sí.

Tanto en la Fiscalía de Extranjería como la Fiscalía de Menores se hacen charlas y constante formación continua. También hay plantillas y guías de actuación práctica que se distribuyen. La policía cada vez está más formada en menores y todos los años el Fiscal de extranjería da al cuerpo de comisarios una charla sobre MENA.

Por último, en Melilla, “En opinión de todos los informantes clave se reconoce la falta de especialización en temas de infancia y en protección internacional de los profesionales que trabajan con niños y niñas. Asimismo, y también en opinión de las familias y niños, se señala la necesidad de mejorar la información proporcionada y su comunicación”.

RECOMENDACIONES

- * Que en los lugares donde se recibe y acoge a los niños (sea solos o en familia) los trabajadores de la organización/institución estén adecuadamente especializados en temas de infancia.
- * Que el psicólogo esté especializado en problemas específicos de persecución de niños y niñas.
- * Que se incorpore formación regular en infancia y sus derechos en la Administración y las ONG que están en el sistema de acogida.

5.2 LA COORDINACIÓN ENTRE INSTITUCIONES

- a) La obligación de garantizar que el interés superior del niño se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas, en especial en todas las medidas de ejecución y los procedimientos administrativos y judiciales que afectan directa o indirectamente a los niños.
- b) La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión.
- c) La obligación de garantizar que el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernen o afecten a un niño.

Observación general Núm. 14

La necesidad e importancia de la coordinación institucional se desprende del principio del interés superior del niño y la necesidad de hacerlo efectivo. Para ello la Observación general Núm. 14 contempla tres tipos de obligaciones para hacer efectivo este principio y que se evalúe y constituya una consideración primordial.

Entre esas medidas de aplicación para cumplir estas obligaciones, el Comité cita de manera expresa la necesidad de reafirmar el interés superior del niño en la **coordinación y aplicación de políticas en los planos nacional, regional y local**.

Entre los principios rectores de la acción administrativa está la obligación de que los poderes públicos desarrollen actuaciones encaminadas a la sensibilización, prevención, detección, notificación, asistencia y protección de cualquier forma de violencia contra la infancia y la adolescencia mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral.

Art. 11.3 Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Se desprende de las observaciones finales del Comité a España de 2011 la importancia de la coordinación institucional y la preocupación referida a esta cuestión. En primer lugar el Comité llama la atención

sobre su preocupación en referencia a recomendaciones anteriores que no se han aplicado suficientemente. Sin implementación se encuentran “en particular las relativas a la coordinación, la reunión de datos, la discriminación, los niños migrantes, los niños extranjeros no acompañados y los niños privados de libertad. En ese contexto, señala a la atención del Estado parte su Observación general Nº 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”.

El Comité dedica así una referencia celebrando “las medidas adoptadas por las diferentes comunidades autónomas para promover y proteger los derechos del niño y toma nota de la información proporcionada por el Estado parte relativa a los mecanismos existentes de cooperación y colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la Comisión Inter-autonómica de Directores Generales de Infancia y el Observatorio de la Infancia”. Sin embargo, seguidamente llama la atención sobre la falta de un mecanismo de coordinación sobre los derechos del niño a nivel nacional (Observación final Comité Derechos del Niño, España, párrafo 12). Entre las recomendaciones, el Comité pide a España que siga procurando mejorar el sistema de coordinación efectiva y adecuada en la administración central y entre las comunidades autónomas para aplicar políticas destinadas a la promoción y protección del niño.

En relación al trabajo de campo podemos destacar:

El Fiscal de Extranjería reflejó que había problemas competenciales en la determinación de la edad, que en algunas circunstancias le correspondía al fiscal de extranjería, otras veces al juez. La ley de extranjería, el artículo 35, y el desarrollo en el reglamento, atribuyen competencia al fiscal de extranjería para decretar la edad del menor. Esta decisión es irrecurrible. Cuando un menor extranjero comete un delito, se convierte en competencia del juez.

Se manifestó por un informante clave en Valencia preocupación por las situaciones de niños que están desaparecidos o en paradero desconocido. Entiende que hace falta una coordinación más eficaz para localizar a estos niños que quedan fuera del sistema y que pueden ser objetivo de mafias, etc. En relación con el registro de MENA, plantean la dificultad de que solo puede acceder al registro una persona en cada Comunidad Autónoma, de manera que en cuanto se tiene que ausentar, no se puede acceder al registro, porque está restringido. Explican esta situación por las disposiciones de la ley de protección de datos, solo puede acceder al Registro de MENA una persona por Comunidad Autónoma. Se tendrán que repetir las pruebas de determinación de la edad en casos en que un niño es detenido en un lugar y no se le pueda identificar como MENA si la persona que está habilitada para entrar en el registro de MENA no se encuentra disponible.

RECOMENDACIONES

*Elaborar protocolos de actuación para la determinación del interés superior del niño en los que se dé participación a todas las administraciones implicadas y se permita un seguimiento coherente en cada caso.

*Establecer un mecanismo de coordinación entre las Entidades de protección de menores y las autoridades responsables de asilo, de manera que los niños puedan disfrutar de esa doble protección que les corresponde.

REFLEXIÓN FINAL

En las páginas que anteceden se ha llevado a cabo un análisis de cómo acoge España a los niños refugiados. Aunque no se trata de un análisis del sistema de acogida completo y quedaría mucho por estudiar y por decir, se han detectado suficientes aspectos que deben abordarse ineludiblemente de forma distinta si adoptamos el punto de vista de los derechos de la infancia. Creemos que se debe trabajar para mejorarlos. Con esta finalidad, en cada epígrafe del estudio, hemos incorporado las recomendaciones con que podría implementarse la mejora.

Sin embargo, no habrá un cambio real del sistema si no hay un replanteamiento general del mismo en torno a los siguientes pilares:

Los niños y las niñas refugiados son invisibles para las normas, para las políticas migratorias y en las prácticas que se siguen a nivel regional y local. No hay una visión de infancia y, como consecuencia, los niños no son visibles: ¿dónde están los niños más allá de las imágenes que recogen los medios de comunicación?

No se ha establecido un cauce formal para la determinación del interés superior del niño, que individualice para cada uno cuál es ese interés. Al hablar de un cauce formal nos referimos a un procedimiento reglado que concrete para los niños refugiados el art. 2 de la LO 8/2015 y obligue a la autoridad competente a ser transparente al tomar cada decisión. Como consecuencia de esa indefinición, se considera el interés del niño desde el prejuicio –juicio previo– y no se individualizan sus necesidades de protección y asistencia.

El sistema no ofrece a los niños una solución duradera porque no tiene horizonte de futuro para ellos. No se atiende al mañana en la vida de estos niños. Las consecuencias de esa inestabilidad afectarán a su futuro pero comprometen también un presente con el que están poco implicados.

El sistema de protección de menores y el de asilo o la protección internacional no son

incompatibles en el diseño normativo y no deben resultar incompatibles por vía de hecho como está ocurriendo en algunos casos. Un niño que se encuentra bajo tutela de la entidad pública debe poder solicitar asilo.

El sistema de acogida tiene que estar enfocado a la búsqueda de soluciones duraderas para el niño porque el respeto de sus derechos básicos reclama esa estabilidad.

Debemos insistir en que estamos hablando de derechos de la persona, no de concesiones del Estado o las Administraciones a los sujetos. Los niños son personas y, como tales, son sujetos de esos derechos y el Estado tiene obligación no sólo de no dañarlos, sino también una obligación positiva de crear las condiciones para su ejercicio y disfrute. Conviene recordarlo en voz alta cada vez que sea necesario.

“No debemos perder de vista que dignidad y justicia se encuentran íntimamente unidas, de manera que un tratamiento digno es un tratamiento justo y un tratamiento injusto es necesariamente indigno. Si la dignidad es un elemento inherente a la persona humana que pertenece por igual a todos los seres humanos, no resulta admisible ninguna discriminación al respecto. Y toda violación de la dignidad humana, todo atentado contra ella, es en sí mismo, ilegítimo. (...) no es posible privar a nadie de sus derechos por razones no legítimas, puesto que los derechos humanos se poseen por el hecho de ser persona, por participar de la naturaleza humana. Esto significa que cualquier limitación de los derechos —también de los derechos de los niños— requiere de una justificación legítima que debe poder expresarse en la motivación de la decisión. (...)

A los niños, a los menores, les corresponden sus derechos porque son seres humanos plenos y su dignidad así lo reclama. No es una concesión que hacen los adultos a los niños el reconocer su capacidad de autogobierno. Es simplemente darles lo suyo. Y nos encontramos ante un gran reto de justicia” (Notas para una redefinición de la infancia en términos de justicia).

1. FUENTES NORMATIVAS

INTERNACIONALES

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Instrumento de adhesión del Gobierno Español publicado en el BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

Resolución A/RES/21/2198 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados, de 16 de diciembre de 1966. Instrumento de adhesión del Gobierno Español publicado en el BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

Resolución A/RES/40/33 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueban las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, de 29 de noviembre de 1985.

Resolución A/RES/41/85 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, de 3 de diciembre de 1986.

Resolución A/RES/45/113 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueban las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, de 14 de diciembre de 1990.

Resolución A/RES/45/112 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueban las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, de 14 de diciembre de 1990.

Resolución A/RES/44/25 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre 1989. Instrumento de ratificación del Gobierno Español publicado en el BOE de 31 de diciembre de 1990.

Resolución A/RES/54/263 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, de 25 de mayo de 2000. Instrumento de ratificación del Gobierno Español publicado en el BOE de 17 de abril de 2002.

Resolución A/RES/54/263 de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 25 de mayo de 2000. Instrumento de ratificación del Gobierno Español publicado en el BOE de 31 de enero de 2002

Resolución A/RES/55/25 de la Asamblea general de las Naciones Unidas por la que se aprueba el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000. Instrumento de ratificación del Gobierno Español publicado en el BOE de 11 de diciembre de 2003.

Observación General Nº 5 (2003) del Comité de los Derechos del Niño, sobre las Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), de 27 de noviembre de 2003. CRC/GC/2003/5

Observación General Nº 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, de 1 de septiembre de 2005.

CRC/GC/2005/6

Observación General Nº 12 (2009) del Comité de los Derechos del Niño, sobre “El derecho del niño a ser escuchado”, CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009.

Observación General Nº 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), de 29 de mayo de 2013. CRC/C/GC/14.

Observación General Nº 15 (2013) del Comité de los Derechos del Niño, sobre “El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)”, CRC/C/GC/15. 17 de abril de 2013.

Observación general Nº 17 (2013) del Comité de los Derechos del Niño, sobre “El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)”, CRC/C/GC/17. 17 de abril de 2013.

Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España, de 3 de noviembre de 2010. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. CRC/C/ESP/CO/3-4.

EUROPEAS

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Instrumento de Ratificación del Gobierno Español en el BOE de 10 de octubre de 1979.

Carta Europea de los Derechos del Niño, DOCE nº C 241, de 21 de Septiembre de 1992.

Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOCE nº C364/9, de 18 de diciembre de 2000

Comunicación COM (2010) 213 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010–2014), de 6 de mayo de 2010.

Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención

y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, 5 de abril de 2011

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DOUE nº L 337/9, de 20 de diciembre de 2011.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, DOUE nº L 180/96, de 26 de junio de 2013.

Comunicación COM (2015) 240 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la “Agenda Europea de Migración”, de 13 de mayo de 2015.

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2013, sobre la situación de los menores no acompañados en la UE (2016/C 093/26).

Reglamento (UE) Nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. DOUE L 180/31, de 29 de junio de 2013.

ESTATALES

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y

de la Ley de Enjuiciamiento Civil, BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001.

Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 2002.

Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, BOE núm. 256, de 25 de octubre de 2003.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

Folleto informativo sobre la protección internacional elaborado por la Oficina de Asilo y Refugio en espera de la adopción del Reglamento de la Ley 12/2009.

Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, BOE núm. 114, de 13 de mayo de 2011.

Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, BOE núm. 251, de 16 de octubre de 2014.

Resolución de 16 de abril de 2015, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas, BOE núm. 103, de 30 de abril de 2015.

Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, BOE núm. 175, de 23 de julio de 2015.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015.

Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2015.

AUTONÓMICAS

Andalucía. Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOJA núm. 251 de 31 de diciembre de 2003.

Andalucía. Acuerdo de 27 de agosto de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2015-2018, BOJA núm. 171 de 2 de septiembre de 2015.

Cataluña. Acuerdo GOV/151/2015, de 22 de septiembre, por el que se crea el Comité para la Acogida de las Personas Refugiadas, COGC Núm. 6963 de 25 de septiembre de 2015.

Madrid. Plan de atención a refugiados de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social Consejería de Políticas Sociales y Familia. Diciembre 2015.

OTROS

Convención de la Organización por la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, de 10 de setiembre de 1969.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, de 11 de julio de 1990.

2. FUENTES DOCUMENTALES

ACNUR (1994), *Los niños refugiados. Directrices sobre protección y cuidado*, Ginebra, 1994.

ACNUR (2002), *Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, 7 de mayo de 2002.

ACNUR (2002), *Directrices sobre Protección Internacional: Pertenencia a un determinado grupo social en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*, 7 de mayo de 2002.

ACNUR (2006), *Directrices sobre Protección Internacional: La aplicación del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata*, 7 de abril de 2006

ACNUR (2009), *Directrices sobre Protección Internacional: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 22 de diciembre de 2009

ACNUR (2014), *ACNUR pide que el debate migratorio sobre Ceuta y Melilla no olvide a los refugiados*, Nota de Prensa, 13 de marzo de 2014, disponible en: <http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/1629-acnur-pide-que-el-debate-migratorio-sobre-ceuta-y-melilla-no-olvide-a-los-refugiados>

ACNUR (2015), "Save the Children y ACNUR piden mayor protección para los menores refugiados que llegan a Europa", 20 de noviembre de 2015. Nota de prensa, <http://www.acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2309-2015-11-20-11-52-52>

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015), *Miedo y vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*, Noviembre de 2015, <http://ep00.epimg.net/descargables/2015/11/16/035221ee5cd7888826504e3dffc02ca0.pdf>

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016), Informe 2015/16. *La situación de los derechos humanos en el mundo*.

BARATTA, A. (1993), "La situación de la protección de los niños en América Latina", http://www.iin.oea.org/La_situacion_de_la_proteccion_del_nino.pdf (último acceso: 3.05.2016).

CAMPOS VÁZQUEZ, GEOVANI CECILIA (2015), *Protección a niños, niñas y adolescentes migrantes centroamericanos durante su estancia en México. El caso de La 72 hogar refugio para personas migrantes*. Master Universitario en Migraciones Internacionales. Trabajo de Fin de Master. Universidad Pontificia Comillas. Madrid, España. Mérida, Yucatán, México. Agosto de 2015.

CEAR (2014), Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *CEAR celebra la creación de oficinas de asilo y refugio en las fronteras de Ceuta y Melilla pero recuerda que debe garantizarse el acceso a estos puestos*, 6 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.cear.es/cear-celebra-la-creacion-de-oficinas-de-asilo-y-refugio-en-las-fronteras-de-ceuta-y-melilla-pero-recuerda-que-debe-garantizarse-el-acceso-a-estos-puestos/>

CILLERO BRUÑOL, M. (1999), "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", en UNICEF y MINISTERIO DE JUSTICIA, Justicia y Derechos del Niño, nº1, Santiago de Chile.

CILLERO BRUÑOL, M. (1999), "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño", en UNICEF y MINISTERIO DE JUSTICIA, *Justicia y Derechos del Niño*, nº9, Santiago de Chile, 1999.

CLARO QUINTÁNS, I. Y LÁZARO GONZÁLEZ, I. (coord.) (2013). *Infancia y protección internacional en Europa. Niños y niñas refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria*. Tecnos.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2012). *The rights of all children in the context of international migration*. Report of the 2012 day of General Discussion.

CONSEJO DE EUROPA - COMITÉ EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 18 July 2014*, 9 de abril de 2015,

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/informesMNP/Espania/europa/1_INFORME_CPT_2014.pdf

CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Proyectos que la institución Cruz Roja Española realiza en la Ciudad Autónoma de Ceuta,*

<http://www.cruzrojaceuta.es/files/PROYECTOS-DE-CRUZ-ROJA.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores para que elabore un Protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional. 30/11/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior para la modificación del Protocolo de actuación de los centros de primera asistencia y detención de extranjeros de Motril (Granada) y Almería, priorizando la reseña y tramitación de expedientes de devolución a mujeres embarazadas y menores. 25/02/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior para la expedición en la Península de la tarjeta de identificación de los solicitantes de protección internacional que vayan a ser trasladados desde Melilla. 14/01/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior para facilitar un kit de apoyo social adaptado a las necesidades de las personas que llegan al puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla), con la finalidad de solicitar protección internacional. 14/01/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para que ordene el traslado a la Península de las familias con menores y personas con discapacidad física que están en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Melilla. 09/10/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para que diseñe un Plan para programar y atender las necesidades educativas específicas de los menores de edad, en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Melilla. 09/10/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para que diseñe un programa educativo específico para los menores que se encuentran en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Melilla. 09/10/2015.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2015). Recomendación al Ministerio del Interior para que proceda al desarrollo reglamentario del régimen especial de Ceuta y Melilla sobre devolución de extranjeros.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2016), *Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales*, 26 de febrero de 2016, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>

DEFENSOR DEL PUEBLO (2016). *Informes anuales 2001 a 2015. Extractos de los informes en lo que se refiere a "Menores extranjeros no acompañados."*

DIAGONAL (2015), "El CETI no es lugar para niños", 24 de junio de 2015, <https://www.diagonalperiodico.net/global/27100-ceti-no-es-lugar-para-ninos.html>

ECRE (2015) *Information Note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection*, European Council on Refugees and Exiles, July 2015. <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1141-ecre-information-note-on-the-recast-reception-conditions-directive.html>

EL DIARIO (2014), "Cerca de 50 sirios "atrapados" en Ceuta acampan para exigir su traslado a la Península", 7 de mayo de 2014, http://www.eldiario.es/desalambre/Cerca-acampan-Ceuta-atrapados-ciudad_0_257574958.html

EL DIARIO (2014), "Cuarenta sirios llevan cerca de 6 meses atrapados en Ceuta", 20 de octubre de 2014, http://www.eldiario.es/desalambre/protesta-refugiados-Ceuta-acampados-Peninsula_0_315669326.html

EL DIARIO (2015), "Marruecos aumenta las redadas contra subsaharianos tras la entrada de 87 personas a Ceuta", 5 de octubre de 2015, disponible en: http://www.eldiario.es/desalambre/Llegar-Ceuta-inmigrantes-subsaharianos-rendirse_0_437806598.html

EL FARO DIGITAL (2015), "Melilla acoge a 330 MENA en La Purísima, la cifra más alta de toda la historia de la ciudad", <http://elfarodigital.es/melilla/sociedad/178163-melilla-acoge-a-330-MENA-en-la-purissima-la-cifra-mas-alta-de-toda-la-historia-de-la-ciudad.html>

EL FARO DIGITAL (2016), "Tres de cada diez MENA intentan huir a la península como polizones en barcos", 19 de febrero de 2016, <http://elfarodigital.es/melilla/sucesos/180348-tres-de-cada-diez-MENA-intentan-huir-a-a-la-peninsula-como-polizones-en-barcos.html>

EL MUNDO (2015), "Dos subsaharianos mueren en las redadas en las cuevas de Castillejos, al norte de Marruecos", Artículo de Prensa, 1 de diciembre de 2015, <http://www.elmundo.es/sociedad/2015/12/01/565d9f6d46163fb0428b4642.html>

EL MUNDO (2015), "La llegada de sirios a Melilla ya supera a la de africanos", 2 de enero de 2015, <http://www.elmundo.es/espana/2015/01/01/54a414fde2704e26398b457d.html>

EL MUNDO (2016), "Trasladan al hospital a cuatro de los 15 sirios en huelga de hambre en Melilla", 18 de enero de 2016, <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/01/18/569cc030268e3e095d8b4669.html>

EL PAÍS (2015), "Niños sirios cruzan solos la frontera de Melilla", 19 de septiembre de 2015, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2015/09/17/actualidad/1442519896_242562.html

ENOC (2016). *Safety and fundamental rights at stake for children on the move. Call for the EU and European countries to implement a child rights perspective in the reception of migrating children*. ENOC Taskforce Children on the move.

EUROPAPRESS (2015), "Interior inaugura las oficinas de asilo de Ceuta y Melilla", 13 de marzo de 2015, <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-interior-inaugura-oficinas-asilo-ceuta-melilla-20150313145459.html>

EUROPAPRESS (2015), "El CETI de Melilla, "muy lejos de cumplir" las normas internacionales, según ACNUR", 29 de diciembre de 2015, <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-ceti-melilla-muy-lejos-cumplir-normas-internacionales-acnur-20151229105934.html>

EUROPEAN COMMISSION (2015) *Study on high –risk groups for trafficking in human beings*, Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_child ren_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

EUROPOL (2016) *Migrant smuggling in the EU*, February 2016, https://www.europol.europa.eu/content/EMSC_launch

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2009), *Consulta 1/2009, de 10 de noviembre, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados*, 10 de noviembre de 2009, https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_N FIS/descarga/memoria2010_vol1_consul_01.pdf?idFile=fc0bada5-050b-4cf4-b331-20359b2422b9

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2013), *Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, Memoria Fiscalía de Extranjería 2013*, https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_N FIS/descarga/Memoria_Fiscalia_de_Extranjeria_2013.pdf?idFile=c718d5ff-ff79-4006-93d4-26d74a6780a8.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2014), *Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, Memoria Extranjería 2014*, https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_N FIS/descarga/Memoria%20Fiscalia%20de%20Extranjeria%202014.pdf?idFile=97f45264-7f55-4c6e-a75c-13a56da9e020.

FUNDACIÓN ABOGACÍA ESPAÑOLA (2015) *Guía práctica para la abogacía en materia de detección y defensa de víctimas de trata*, <http://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2015/12/GUIA-VICTIMA-DE-TRATA-VERSION-FINAL.pdf>

GRIESBECK, N. (2013) *Informe sobre la situación de los menores no acompañados en la UE*. A7-0251/2013. 26.8.2013.

HOFMANN RAINER, (1992). *Ley de los refugiados en el contexto africano*, 52_1992, Instituto Max Plank de Policía, http://www.zaoerv.de/52_1992/52_1992_2_a_318_333.pdf

LÁZARO GONZÁLEZ, I. Y CULEBRAS LLANA, I. (coord.) (2006). *Nuevos retos que plantean los menores*

extranjeros al Derecho. Universidad Pontificia Comillas.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. Y MOROY ARAMBARRI, B. (coord.) (2010). *Los menores extranjeros no acompañados*. Tecnos.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. (2010). *Notas para una redefinición de la infancia en términos de justicia*. Lección inaugural del curso académico 2010-2011 de la Universidad Pontificia Comillas, pronunciada el 22 de septiembre de 2010.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. (2014) "Algunas reflexiones en torno al reciente Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº 37, págs. 265-286.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. (2016) "Documentación y pruebas de determinación de la edad en los extranjeros no acompañados: algunas reflexiones sobre la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo". Sepín Extranjería SP/DOCT/19832.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. (2016), "El interés superior del niño en la reforma del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia", Sepín Familia y Sucesiones, Enero 2016, SP/DOCT/19833.

LÓPEZ ULLA, J. M. (2013), "La detención de menores extranjeros no acompañados en el marco de la Unión Europea y del Consejo de Europa", *Papeles el tiempo de los Derechos*, nº11, Año 2013, pp. 2-3.

MIGREUROP Y GADEM (2015), *Gestionar la frontera euro-africana. Melilla, laboratorio de la externalización de las fronteras de la Unión Europea en África*, Agosto de 2015, http://www.migreurop.org/IMG/pdf/es_notameliilla_2015.pdf

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Sección 'Guía Laboral' - *Actuaciones dirigidas a inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apátrida y protección temporal*, http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_15/contenidos/guia_15_37_3.htm

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES. *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de gestión*. 25/01/2016.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES. *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Procedimiento de gestión de plazas*. 25/01/2016.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. SECRETARÍA GENERAL DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES. *Carta de los servicios de los centros de acogida a refugiados (C.A.R.)* 2014-2017.

MINISTERIO DE INTERIOR (2015), *Balance 2014 de la lucha contra la inmigración irregular*, Mayo de 2015, <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigración+irregular.pdf/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4>

MINISTERIO DEL INTERIOR (2014), *Asilo en cifras - 2013*, Septiembre de 2014, http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2013_126140719.pdf/5c514420-3dfc-48fa-9435-763d6bed4959

MINISTERIO DEL INTERIOR (2015), *Asilo en cifras - 2014*, Septiembre de 2015, http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2014_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c

OCÓN DOMINGO, J. (2006), "Normativa internacional de protección de la infancia", *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 19 (2006), pp.113-131.

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO (2009), "Información para los solicitantes de protección internacional en España: derecho de asilo y protección subsidiaria", Folleto provisional pendiente de la adopción del Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, Dirección General de Política Interior Ministerio del Interior, 2009. <http://www.interior.gob.es/documents/642012/1557834/10971.pdf/6b313dab-c420-4ca8-b645-536af49721de>

PRESS OFFICE – GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. "Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE". 8.3.2016.

QUINTIN LAKE, JAMIE MACALISTER, CINDY BERMAN, MATTHEW GITSHAM, NADINE PAGE, (2015) *Corporate Approaches to addressing modern slavery*

in supply chains: A snapshot of current practice. Ashridge Executive Education at Hult International Business School 2015, ISBN: 978-1-910025-16-1.

Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on challenges and best practices in the implementation of the international framework for the protection of the rights of the child in the context of migration. Human Rights Council. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. 5 julio 2010. A/HRC/15/29.

UNHCR, UNICEF (2014) *Safe & Sound. What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe.*

UNHCR (2015) *The Sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees,* https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2015/sea-routes-to-europe/The_Sea_Route_to_Europe.pdf

UNICEF (2016) *Position on issues related to return and border control. Refugee and migrant children in Europe.*

UNICEF (2016), Regional Humanitarian Situation Report # 8, 16 February 2016: Refugee and migrant crisis in Europe.

UNICEF (2016), Regional Humanitarian Situation Report # 9, 15 March 2016: Refugee and migrant crisis in Europe.

UNODC (2011) *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union,* <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant->

UNODC (2013) *Corruption and the Smuggling of Migrants* http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2013/The_Role_Of_Corruption_in_the_Smuggling_of_Migrants_Issue_Paper_UNODC_2013.pdf

UNODC (2015) *Set de información sobre el tráfico ilícito de migrantes,* http://www.cinu.mx/minisitio/Trafico_migrantes/web_UNODC.pdf

VVAA. *Aproximación a la protección internacional de los menores no acompañados en España.* La Merced Migraciones.

ANEXOS
GUIÓN DE LAS ENTREVISTAS

GUIÓN ENTREVISTA INFORMANTES CLAVE¹

Fecha:

Entrevistador:

Cargo y organización/institución:

Lugar:

→ **Situación migratoria**

- ¿Hay un cambio en la migración hacia España en general, y en particular la de los niños² (sobre todo últimos 3 años)?
- ¿Cuáles son las principales nacionalidades de los niños que llegan? ¿Ha habido un cambio en relación al país de origen?
- ¿Cuáles son las principales edades de los niños que llegan? Diferenciar situación existente entre MENA y niños con familia.
- ¿Se trata mayoritariamente de niños o niñas? Diferenciar entre MENA y niños con familia.
- Pedir los datos recopilados por la organización/institución en los últimos 3 años.
- ¿Cómo suelen entrar los niños (MENA y con familia)? Ruta migratoria y países de tránsito. ¿Cuánto suelen pagar para llegar a España?
- ¿Cuántos piden asilo? Pedir datos, si pertinente.
- ¿Considera que los datos sobre protección internacional reflejan la realidad de todos/as los niños que están en necesidad de PI?
- ¿Qué elementos limitan o desaniman a los niños en solicitar protección internacional?

¹ La metodología elegida para las entrevistas con los informantes clave es la de preguntas semi-abiertas. Por lo tanto, las preguntas planteadas forman parte de un guion preparativo y de referencia en función de los objetivos perseguidos, y están sujetas al desarrollo de la entrevista, así como a la experiencia profesional y la especialización de cada uno de los/as entrevistados/as. No se trata de una lista exhaustiva de preguntas sino de una serie de temas importantes a desarrollar.

² Para la finalidad de esta investigación, por “niño/a refugiado/a” nos referimos tanto a los/as que han formalmente solicitado protección internacional según el procedimiento previsto por la legislación española, como a los/as que vienen de países en los cuales exista un riesgo de retorno, también en consideración de los llamamientos del ACNUR, situaciones de persecución incluso las específicas de niños, etc.

→ **Identificación, derivación y protección**

- ¿Cuál es la práctica que se sigue cuando llega un menor (tanto MENA como con familia)?
- ¿Se les informa a los niños sobre sus derechos? ¿Quién? ¿Cómo?
- Identificación como MENA.
- ¿Quién y cómo se identifican las necesidades de protección internacional? ¿Quién les informa sobre el derecho a solicitar asilo? ¿Cómo? ¿Se dispone de herramientas y protocolos al respecto?
- ¿Cuál es la práctica que se sigue para la determinación de la edad?
- ¿Y la práctica para las pruebas de ADN?
- ¿Cómo se identifican los traumas, si el/la niño/a ha sido víctima de torturas, violencia, violaciones, trata, etc.? ¿Alguna herramienta en uso y/o protocolo existente?
- Tema documentación de los niños refugiados: ¿qué documentos se les expiden al solicitar asilo? ¿Documentación tanto por la vía de extranjería como por la vía de asilo?

→ **Necesidades básicas, asistencia especializada y protección**

- ¿Cuáles son los servicios básicos proporcionados (ej. comida, ropa)? ¿Cómo se proporciona la asistencia médica (de base y especialista). ¿Médico en el centro/lugar?
- ¿Qué tipo de asistencia especializada está prevista para los niños (ej. psicólogo, pediatra, abogado, etc.)? En los centros para adultos, ¿hay profesionales que intervienen de manera específica con niños? En caso negativo, ¿tienen especialización en temas de infancia?
- ¿En qué medida y cómo se evalúan y se tienen en cuenta la situación de salud física y psicológica de los niños (debida tanto a la situación vivida en su país de origen como durante el trayecto migratorio)?
- ¿Se da al niño/a la posibilidad de ser escuchado/a y se toman en cuenta sus deseos? ¿Cómo?
- ¿Se evalúan y tienen en cuenta la condición de vulnerabilidad y de riesgo de los niños? Y sus necesidades especiales (ej. traumas, violaciones, discapacidad, etc.)? ¿Quién realiza dicha evaluación y cómo? ¿Se utiliza alguna herramienta, existen protocolos, etc.?
- Escolarización y formación de los niños refugiados: ¿cuáles son las principales dificultades y retos? ¿Se tienen en cuenta los deseos y aspiraciones de los niños? ¿Cómo?
- ¿Qué actividades de ocio y tiempo libre se suelen organizar? ¿Se tienen en cuenta los deseos y aspiraciones de los niños? ¿Cómo?

→ **Acogida**

- ¿En qué medida se tienen en cuenta las necesidades específicas que puedan tener los niños refugiados (ej. trauma por guerras o situación de violencia; víctima de mutilación genital femenina, trata, matrimonio forzado; niños soldados, etc.)? ¿Existe un protocolo de detección y derivación?
- ¿Hay situaciones conflictivas y de riesgo en los centros (sobre todo en los para adultos) (ej. drogas, hurtos, trata de seres humanos, explotación sexual u otras formas de explotación, violencia sexual, matrimonio forzado, etc.)? ¿Cómo se abordan?
- ¿Considera la dotación de recursos económicos y humanos adecuada a las necesidades concretas?
- ¿Cómo se abordan las cuestiones de seguridad? ¿Y las disciplinarias?
- Según su perspectiva, el sistema de recepción y acogida (para niños solos y con familias) en general ¿está respondiendo adecuadamente a sus necesidades de asistencia y protección?
- ¿Los/las profesionales que intervienen con niños están adecuadamente formados en tema de infancia y protección internacional?
- ¿Cuáles son los principales retos y desafíos en este ámbito?
- ¿Tiene alguna propuesta de mejora?

→ **Integración**

- En la práctica, ¿cómo se aplica y determina el principio del interés superior del menor? ¿Se realiza una valoración individual? ¿Cómo? ¿Existe un procedimiento/protocolo para realizarla?
- ¿En los recursos se buscan soluciones duraderas para los niños refugiados? ¿Cómo en concreto?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos a la integración de niños refugiados?
- ¿Cuáles son los principales retos y desafíos en este ámbito?
- ¿Tiene alguna propuesta de mejora?

Además, para la entrevista con directores/responsables de los centros/lugares en que los niños refugiados puedan estar, preguntar sobre los siguientes aspectos. Se pueden tener en cuenta algunos de los estos elementos también de cara a las visitas, con la finalidad de examinar dichos espacios:

- Capacidad total centro. N° de niños presentes y n° adultos (H y M presentes), si fuese el caso.
- Variación porcentual de la presencia niños (últimos 3 años).
- Tiempo medio de estancia en el centro/lugar.
- Escolarización: ¿cómo van los niños al colegio? Principales obstáculos a la escolarización.
- Módulos/habitaciones en que están los niños refugiados: ¿n° personas por módulo/habitación? ¿Dimensiones módulos/habitaciones y condiciones? Los “con familia”, ¿duermen con todos sus familiares?
- Servicios: ¿cuántos hay? ¿Cuántas personas los comparten? ¿Son específicos para niños en centros de adultos? ¿Cuántas personas los comparten?
- Condiciones (incluso de higiene) del centro, habitaciones y servicios.
- ¿Hay juguetes, áreas para el ocio, biblioteca para los niños, sala de internet, etc.?
- ¿Se organizan cursos, talleres y actividades para los niños? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son los servicios básicos proporcionados (ej. comida, ropa, higiene, libros escuela, etc.)?
- ¿Y los servicios de asistencia especializada proporcionada (ej. psicólogo, pediatra, etc.)?

Si es posible, hacer fotos de estos lugares.

GUIÓN ENTREVISTA NIÑOS³

Fecha:

Entrevistador:

Lugar entrevista (*CETI, CAR, frontera, centro protección menores, CIE, etc.*):

Ciudad:

→ **Datos básicos:**

- Sexo:
- Edad/Año de nacimiento:
- Nacionalidad:
- Otros datos destacables (etnia, religión, afiliación política, LGTB, etc.):
- Solicitante de protección internacional (Si/No):
- Fecha solicitud de protección internacional:
- Situación migratoria
- ¿Cuándo has llegado a España?
- ¿Cuántos años tenías cuando has salido de tu país?
- ¿Llegaste solo/a o acompañado/a?
 - *si acompañado/a, ¿con quién/es?*
 - *si solo/a, ¿dónde está tu familia? Miembros.*
- ¿Te acuerdas por cuáles países pasaste? ¿Con quién/es hiciste el viaje? ¿Qué medios de transporte? ¿Tuvisteis problemas? ¿Tuviste miedo? ¿Quién te ayudó en estos momentos difíciles?

³ La metodología elegida para las entrevistas con los/as niños refugiados es la de preguntas semi-abiertas. Por lo tanto, las preguntas planteadas forman parte de un guión preparativo y de referencia en función de los objetivos perseguidos, y están sujetas al desarrollo de la entrevista, así como a la edad, madurez y situación de vulnerabilidad de cada niño/a entrevistado/a. No se trata de una lista exhaustiva de preguntas sino de una serie de temas importantes a desarrollar.

En la realización de las entrevistas, las preguntas se adaptarán a la edad y madurez del/de la niño/a.

En relación a los/as niños acompañados/as, en el caso de que la entrevista no pueda llevarse a cabo con el/la niño/a refugiado/a (por edad, trauma u otros motivos), y por cualquier razón resulte relevante realizarla (ej. país de origen, situación de vulnerabilidad y riesgo, escasa presencia de niños en el lugar concreto, etc.), se podrá llevar a cabo con el familiar que ejerza la tutela.

- ¿Por qué decidiste irte de tu país? ¿Tendrías problemas en volver a tu país? ¿Cuáles?
- ¿Cómo entraste a España (frontera terrestre, barco, avión, coche, valla, etc.)? ¿Quién te aconsejó hacerlo de esta manera? ¿Cuánto has pagado?

→ **Identificación, derivación y protección**

- ¿Cuál es la sensación más bonita que recuerdas cuando has llegado a España? ¿Y la más negativa? ¿Estabas asustado, feliz, etc.?
- ¿Te acuerdas quién es la primera persona con quién has entrado en contacto a tu llegada a España? ¿Cómo te ha tratado? ¿Qué información te ha dado? ¿Qué te ha explicado? ¿Se ha hecho entender bien?
- ¿Te han hecho las pruebas de ADN/determinación de la edad? Y ¿qué tal? ¿Fue negativa esa experiencia para ti? ¿Cómo te han tratado? ¿Te han explicado para que servían?
- ¿Quién te aconsejó/decidió pedir protección internacional?

→ **Necesidades básicas, asistencia especializada y protección**

- ¿Qué sueles hacer durante el día? ¿Vas al colegio? ¿Qué otras actividades realizas? ¿Qué es lo que te gusta más de la escuela y de estas actividades? ¿Y menos?
- ¿Qué diferencias hay entre tu vida en España y la en tu país? ¿Cuáles son los momentos más bonitos y los más difíciles que has vivido? Echas de menos a tu familia, amigos/as, a tu vida de antes?
- ¿Hay algo que te preocupa o asusta?
- ¿Tienes la posibilidad de hablar de tus deseos y necesidades con los profesionales del centro? ¿Con quién/es? ¿Crees que tus deseos y peticiones se cumplen?

→ **Acogida**

- ¿Cómo estás en el centro? ¿Tienes amigos/as?
- ¿Qué es lo que más te gusta en el centro? ¿Y lo que no te gusta?
- ¿De las actividades y cursos que realizas, cuál es lo que te gusta más?
- ¿Qué actividades te gustaría que se hiciesen que aún no se ha hecho?
- ¿Te sientes seguro y tranquilo en el centro? ¿Hay algo/alguien que te asusta o preocupa? ¿Hay situaciones que no te gustan?
- ¿Qué harías para mejorar la situación en el centro para que los niños estéis más a gusto? ¿Tienes propuestas para mejorar los servicios de asistencia ofrecidos? ¿Y propuestas para actividades, talleres, excursiones, etc.?

→ **Integración**

- ¿Quieres quedarte en España o irte a otro país? ¿Por qué? ¿Tienes algún familiar/amigo en España/otro país?
- ¿Cuáles son tus deseos para el futuro? ¿Te gustaría volver a tu país?

“Hay una manera de contribuir a la protección de la humanidad, y es no resignarse”

Ernesto Sabato

Karol, 8 años, Honduras





UNICEF Comité Español

www.unicef.es

