



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL – ESPAÑA (DNI-España)

GRUPO DE SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (GSIA)

INFORMES TEMÁTICOS AL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO 2017

- 1.- INFORME TEMÁTICO de DNI-España – LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ESPAÑA páginas 3 a 17 y ANEXO**
- 2.- INFORME TEMÁTICO de GSIA – ITINERARIOS MIGRATORIOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ESPAÑA páginas 18 a 30**



Presentación:

Estos informes temáticos han sido elaborados en base a un convenio de colaboración entre la asociación DNI-España (Defensa de Niñas y Niños Internacional, España) y la asociación GSIA (Grupo de Sociología de la Infancia y de la Adolescencia).

Por este convenio se decide presentar al Comité de Derechos del niño de Naciones Unidas dos informes temáticos, cada uno de estos elaborado por cada organización.

1.- INFORME TEMÁTICO de DNI-España – LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ESPAÑA

2.- INFORME TEMÁTICO de GSIA – ITINERARIOS MIGRATORIOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ESPAÑA

Así, se trata de dos productos presentados conjuntamente por ambas organizaciones, y elaborados por dos equipos de investigación distintos, pero con criterios y planteamientos comunes y compartidos mediante una coordinación central entre ambas organizaciones a lo largo del proceso de ejecución.

La elaboración de ambos estudios se ha realizado sincronizando un trabajo de campo sobre fuentes primarias, en el periodo desde el 9 de enero al 17 de febrero de 2017, con el objetivo de favorecer e implementar entre ambas organizaciones los hallazgos que han surgido durante el proceso de investigación. Y queriendo complementar, a su vez, a otros informes alternativos realizados en España en este periodo de tiempo, habiéndose diseñado ad hoc una propuesta metodológica para esta investigación que presentamos.



INFORME TEMATICO

Los derechos civiles y libertades y derechos políticos de los niños, niñas y adolescentes en España

Elaborado por DNI España (Defensa de Niñas y Niños – Internacional,
DNI Internacional España)

Coordinación Técnica: DNI España

Coordinadora e Investigadora:
Virginia Murillo Herrera

Equipo de apoyo en aplicación entrevistas y revisión informe:

- Giovana Cangahuala
- Josué Antonio Díaz
- Ricardo Centellas

ÍNDICE

I.- INTRODUCCION

II.- MEDIDAS DE APLICACIÓN

2.1. Los derechos de participación y la nueva Ley 8/2005

2.2. “Los Deberes del Menor”

2.3. Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia

III.- LA GARANTIA DE LOS DERECHOS CIVILES y LIBERTADES y POLITICOS

3.1. La garantía

3.2. El ejercicio de derechos de participación

3.3. Participación, discriminación y diversidad

IV.- LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

4.1. La percepción de lo que se está haciendo

4.2. Los enfoques

4.3. Los facilitadores y limitantes

V.- PARTICIPACIÓN, AUTONOMÍA, ACTORÍA SOCIAL, PROTAGONISMO Y EJERCICIO DE CIUDADANÍA

5.1. Participación, Autonomía, Actoría Social y Ciudadanía

5.2. Derechos Políticos y Participación Política

5.3. Su propia cultura

VI.- CONCLUSIONES, RETOS y RECOMENDACIONES

Relación de Entrevistas

VII.- ANEXOS

7.1. Relación Bibliografía

7.2. Formulario de encuesta aplicada

7.3. Algunas buenas prácticas



I) INTRODUCCION:

El presente informe hace una revisión del cumplimiento de los derechos civiles y libertades¹ y derechos políticos² de niños, niñas y adolescentes en España³, a partir de ello, se analizan los avances y los retos que como país se tiene en el reconocimiento y ejercicio como actores sociales, ciudadanos y ciudadanas.

Para ello, se efectuó una búsqueda de fuentes secundarias, se analizaron experiencias llevadas a cabo en este campo a partir de la bibliografía existente y se realizaron entrevistas a informantes clave, expertos en participación infantil y adolescente y a profesionales que se encuentran directamente involucrados con esta población desde lo político, directivo, técnico y desde el trabajo directo con niños, niñas y adolescentes en diferentes territorios del país, aplicándoseles un cuestionario dividido en siete apartados de análisis: 1) Percepción; 2) Conocimiento, 3) Garantía, Ejercicio y Discriminación; 4) Enfoques, Facilitadores y Limitantes, 5) Participación, Autonomía y Ciudadanía; 6) Buenas prácticas y 7) Pendientes y Recomendaciones.

De igual manera, se analizaron las propuestas realizadas por niños, niñas y adolescentes, principalmente aquellas vinculadas a los procesos de los Encuentros Estatales de Participación infantil y adolescente y con mayor énfasis el Manifiesto elaborado por ellos y ellas en el IV Encuentro realizado en Santander y el espacio de participación ante el Congreso de Diputados, en donde la Comisión de Derechos de la Infancia y Adolescencia recibió por primera vez a una representación de niños y niñas de diferentes partes de España para escuchar sus propuestas.

Un primer elemento de dificultad encontrado a la hora de realizar la investigación, es que hablar de derechos civiles y políticos de los niños, niñas y adolescentes en España resulta un tanto difuso y poco comprensible, porque si bien la norma los define, en la práctica e imaginario social no son reconocidos como tales, no se visualizan, ni tampoco son interiorizados como propios por parte de los titulares de derechos en este caso en concreto, de las personas menores de edad y tampoco por parte de la ciudadanía en general.

Un segundo elemento de realidad es que España navega entre el deber ser y el ser, ha logrado contar con un marco normativo completo, superado algunos vacíos que tenía en el marco jurídico, realizando modificaciones importantes a varias normas y en particular a la Ley 1/1996 respondiendo de esta manera a las observaciones finales elaboradas por el Comité de derechos del Niño de la ONU hechas al Estado Español⁴. En el II PENIA (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia) 2013-2016, se incluyó un Objetivo prioritario (el Objetivo 8) donde aborda la participación de niños, niñas y adolescentes vinculada a contar con entornos adecuados y/o seguros. Pero la práctica es otra realidad y no se ha logrado tanto avance como el normativo, ni tampoco en la generación de procesos de consulta a niños, niñas y adolescentes a la hora de definir la normativa, los planes y programas dirigidos a su protección, desarrollo y participación.

Un tercer elemento de entendimiento, se fundamenta en que la participación de niños, niñas y adolescentes en España en gran medida es entendida y reducida al cumplimiento del artículo 12 de la CDN (Opinión del niño, derecho a expresar su opinión y a que se tenga en cuenta en todos los asuntos que le afectan); los demás derechos de participación estipulados en dicho instrumento como lo son el art. 13 (libertad de

1 Derechos Civiles y Libertades vinculados con la participación de acuerdo a la Convención sobre los derechos del Niño: artículo 12.2. *ser escuchado*; artículo 14.1. *libertad de pensamiento y religión*; artículo 16. *Respeto a la intimidad y privacidad*. Categorización tomada de Defensa de Niñas y Niños – Internacional, Costa Rica, Manual Formación en Derechos Humanos, 2010.

2 Derechos Políticos vinculados a la participación de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño: **artículo 12.1 opinión**; **artículo 13 expresión y búsqueda de información**; **artículo 15 asociación**; **artículo 17 acceso a información**. Categorización tomada de Defensa de Niñas y Niños – Internacional, Costa Rica, Manual Formación en Derechos Humanos, 2010.

3 Toma como base referencial, las observaciones finales hechas a España por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas: CRC/C/ESP/CO/3-4 del 3 de noviembre 2010 y el V y VI Informe de aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño y sus protocolos facultativos presentado por el Estado Español a dicho Comité con fecha del 5 de mayo 2016.

4 CRC/C/ESP/CO/3-4 del 3 de noviembre 2010, Naciones Unidas



expresión, de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo) , art. 14 (Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) art. 15 (Libertad de asociación, derecho a asociarse y de celebrar reuniones) y art. 16 (protección de la vida privada) y Art. 17 (Acceso a una información adecuada), se ven limitados por las cautelas, previsiones y restricciones que señala la misma Convención a dichos artículos y también porque prevalece una visión adultista, proteccionista y paternalista que limita el pleno ejercicio de estos derechos y su interrelación.

El cuarto y último elemento identificado como limitante, tiene que ver con que la participación de niños, niñas y adolescentes no se ve como un ejercicio democrático de todo ciudadano sino que la condición de minoría de edad, la necesidad de brindarles protección (y de control) a lo largo de su desarrollo y de aprendizaje; la progresividad del grado de su madurez, hace que la participación se aplique de manera fragmentada a partir de experiencias concretas y puntuales, en la mayoría de los casos acompañadas y a veces condicionada por los adultos.

II) MEDIDAS DE APLICACIÓN

La Convención sobre los derechos del Niño (CDN) es norma vigente en el Estado español, y ha contribuido a que se tomen las medidas necesarias con miras a garantizar derechos humanos y brindar una protección integral a todas las personas menores de edad. Entre los derechos que ha venido impulsándose a través de la puesta en marcha de la Convención son los llamados derechos de participación y en particular el principio y derecho basado en el art. 12 de la Convención: el derecho del niño a opinar y a ser escuchado en todo procedimiento judicial y administrativo que le afecte.

En el campo de la participación de niños, niñas y adolescentes las acciones desarrolladas hasta la fecha son evidentes desde diferentes actores y sectores, las cuales permiten recoger todo un aprendizaje para su seguimiento, reorientación y/o ampliación.

La Ley de Protección a la Infancia, tras la última reforma recoge plenamente esos derechos, incluidos los derechos de participación. Representa una oportunidad en el avance de la garantía y protección de los derechos humanos. El problema no está en el marco jurídico, el problema está en la ejecución de ese marco jurídico, enfrentándose el riesgo de quedar en letra muerta y ante la realidad de que los cambios culturales y sociales son más complejos y no pueden generarse cambios en el corto plazo.

La participación en los documentos jurídicos y políticos es un derecho, pero las garantías existentes no son proporcionales.

Leyes de participación ciudadana en el nivel autonómico están proliferando, sin embargo, incluyen poco a los niños, niñas y adolescentes en sus procesos de consultas y elaboración de proyectos de ley y en las acciones de incidencia para su aprobación. Para involucrarlos en procesos participativos se requiere de información diferenciada, adecuada y de procesos diferentes de participación. La Ley Catalana y la Ley de Andalucía mencionan explícitamente las consultas a niños, niñas y adolescentes y se convierten en un vivo ejemplo.

2.1. Los derechos de participación y la nueva Ley 8/2015

El derecho a ser escuchado (artículo 12 de la CDN) se encuentra amparado en el Derecho positivo español en las diferentes disposiciones de la legislación nacional española, dentro del ámbito nacional y autonómico dictada en materia de protección de menores. En el nivel autonómico se mantiene una disparidad en los procesos en cuanto al cumplimiento de la Convención en su totalidad y en particular del artículo 12 y los demás artículos de participación.

El hecho más reciente que tiene impacto estatal y autonómico es la adopción de la nueva Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia; a través de la cual se denota un esfuerzo del Estado Español de mejorar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, cumplir las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y de garantizar el artículo 12 de la Convención y su interrelación con el principio del Interés Superior del Niño⁵. Cabe señalar que dichas modificaciones afectan de manera directa a varias normas: la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor; el

5 Art.3 de la CDN y el Comentario General 14 elaborado por el Comité de Derechos del Niño.



Código Civil; la Ley de Adopción Internacional; la Ley de Enjuiciamiento Civil 2000. Siendo en sí, un total de 21 normas que quedan afectadas por la reforma⁶.

Con la modificación del artículo 9⁷, se desarrolla, de forma más detallada, el derecho del niño, niña y adolescente a ser oído y escuchado tanto en los procedimientos judiciales como administrativos y se pone en concordancia con el Convenio del Consejo de Europa⁸ y el Comentario General 12 elaborado por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, sobre el art. 12 y de la CDN y el derecho del niño a ser escuchado.

Se retoman las Directrices del Consejo de Europa⁹ para que se cuenten con mecanismos adecuados y adaptados de acuerdo a las necesidades de las personas menores de edad para plantear sus quejas ante la figura del Defensor del Pueblo, Defensor del Menor o instituciones autónomas en consonancia con el III Protocolo de la CDN¹⁰; y a ser oídos y escuchados en procedimientos judiciales, posibilitándoles el acceso a la justicia a menores de 12 años, pero se introduce una medida que puede limitar su participación, debiéndose determinar el grado de madurez de la persona menor de edad.

Otro aspecto es que se refuerza la tutela judicial efectiva de las personas menores de edad, al introducirse la posibilidad de solicitar asistencia legal y nombramiento de un defensor judicial, así como, el niño, la niña y o el/la adolescente solo podrá prestar testimonio una vez y será asistido por expertos en desarrollo infantil durante todo el proceso, garantizando que esté debidamente informado, que se le proteja de cualquier abuso y de ser revictimizado.

2.2. “Los Deberes del Menor”

La reciente Ley introduce en el nuevo Capítulo III en el Título I de la LO1/1996 en el apartado de “**Deberes del menor**” en donde se reconoce a las personas menores de edad como titulares, no solo de derechos, sino también de deberes. Desde esta perspectiva, se regulan los deberes de ésta población en el ámbito familiar, social, escolar y recoge entre otros deberes, la obligación de co-responsabilizarse en el cuidado del hogar y las tareas domésticas; de respetar la dignidad, integridad e intimidad de las personas con las que se relacionen; las normas de convivencia de su centro educativo o el medio ambiente, colaborando en su conservación.

En el proceso de entrevistas a diferentes fuentes de información especializada para el presente informe, las opiniones varían y se polarizan. Aun así, si se coincide en que aún no se sabe cómo se aplicará y se hace énfasis en que debe rescatarse el aspecto pedagógico, no el punitivo, el no represivo y no debe ser un simple recordatorio para las personas menores de edad acerca de su minoridad o acerca de que han de cumplir. Que es necesario modular la carga de los deberes en función de la madurez y del nivel de desarrollo del niño, niña o adolescente.

1) Desde un enfoque educativo, es bueno para las niñas, niños y adolescentes comprender desde pequeños y a lo largo de su desarrollo, que la actuación como ciudadanos que intervienen en la toma de decisiones expresando su opinión, supone también deberes; 2) Refuerza la idea de persona activa, y que

6 http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/557001-lo-8-2015-de-22-jul-modificacion-del-sistema-de-proteccion-a-la-infancia.html

7 El art 9 de la Ley Orgánica 1/1996 del 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, el menor tiene derecho a ser escuchado dentro del procedimiento judicial y administrativo siempre y cuando se encuentre implicado y su decisión afecte a su vida personal familiar y social. Su derecho puede ser realizado a través de sí mismo o a través de su representante siempre su opinión no sea contraria a él, o no le sea perjudicado.

8 Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007, firmado por España el 12 de marzo de 2009 y ratificado y publicado el 12 de noviembre en el BOE.

9 Directrices del Consejo de Europa sobre una Justicia Amigable y Accesible para los niños.

10 Procedimiento de quedas o comunicaciones, III Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño, 14 de abril 2014 entró en vigencia.



para que esto sea reconocido por los mismos niños, niñas y adolescentes se deben generar procesos amplios, accesibles y adecuados de información, a fin de que puedan verlos y reconocerlos; 3) La ubicación en el texto de la ley tiene implicaciones y que de haberse especificado en el Preámbulo no hubiese tenido la misma connotación; 4) Preocupa el para qué fueron insertados los Deberes y que la razón de haberse incluido haya sido en respuesta a que una parte de la sociedad española desconfía de las personas menores de edad; 5) Se quiere tener más control respaldado por el discurso de la protección; 6) Se pretende promover más medidas represivas para los niños, niñas y adolescentes y preocupa que se vuelva a la discusión de bajar la edad de responsabilidad penal, olvidándose de incluso si los niños y niñas no son inimputables, no significa que no sean responsables.

Se indica que el haber denominado deberes limita el enfoque pedagógico de las responsabilidades, que están estrechamente vinculadas al ejercicio de una ciudadanía activa.

Se señala que España primero debe garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna y debe crear condiciones que los favorezcan; que las instituciones, organizaciones y personas adultas deben poner los medios o contribuir fuertemente (en muchas o todas las ocasiones con su propio ejemplo) para que estos deberes se puedan ir construyendo también en la práctica.

Por último, se recuerda que los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, son indivisibles, irrenunciables, no son transferibles, son universales, son exigibles y el Estado debe ante todo garantizarlos y no puede negarlos ni tampoco pueden condicionarse, en el tanto y en la eventualidad de que los niños, niñas y adolescentes incumplan sus “deberes”.

Se reconocen algunas experiencias que superan el discurso de los deberes y que pueden servir de ejemplo en este proceso de aplicación de la nueva Ley 8/2015, entre ellas está la Ley Catalana que habla de derechos y oportunidades de la Infancia y la Adolescencia y la Ley Chilena de derechos y garantías.

2.3. Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (II PENIA)

El Plan de Infancia (PENIA) vigente en el período 2013 – 2016 incluye en el Objetivo 8 la participación y entornos adecuados: *“Promover la participación infantil, favoreciendo entornos medioambientales y sociales apropiados que permitan el desarrollo adecuado de sus capacidades, defendiendo el derecho al juego, al ocio, al tiempo libre en igualdad de oportunidades, en entornos seguros y promoviendo el consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales en aras de un desarrollo sostenible”*.

Si bien para el presente informe no se cuentan con los resultados de la evaluación del II PENIA que se encuentra en pleno desarrollo, llama la atención que se ha incluido la participación de niños, niñas y adolescentes vinculada a los entornos adecuados y/o seguros, sin contemplarse ninguna medida e indicador que rescate la promoción de una ciudadanía responsable y el trabajo para el reconocimiento de éstos como actores sociales y como protagonistas de sus procesos.

Por otro lado, y con base a las entrevistas realizadas y a la bibliografía consultada se refleja avances en algunas Comunidades Autónomas en la puesta en marcha de planes de infancia y adolescencia con la participación de niños, niñas y adolescentes; en otros casos solo se ha desarrollado un plan, la participación fue simbólica y no se visualizan el diseño ni desarrollo de otros planes de infancia y adolescencia.

Sin embargo, para no limitar su implementación, los Planes de Infancia y Adolescencia requieren de recursos. La crisis provocó importantes recortes que cortaron de golpe las expectativas de las personas adolescentes y de los jóvenes en España.¹¹

III. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS CIVILES y LIBERTADES y POLÍTICOS

11 https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Infancia_2012_2013_final.pdf
https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Hechos-y-Cifras_Clave.pdf /
<https://www.savethechildren.es/barometro-infancia/gasto-proteccion-social>



3.1. La garantía

Los derechos civiles y libertades y derechos políticos de los niños, niñas y adolescentes son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, en lo formal están definidos, pero no están asumidos e interiorizados en el imaginario social y tampoco por los niños, niñas y adolescentes.

Por lo tanto, hablar de derechos de participación, aun si estos no están totalmente garantizados, resulta más cercano y de fácil comprensión, aunque la participación de niños, niñas y adolescentes genera confrontación con los poderes, con la visión proteccionista y controladora que impera y requiere de mayor grado de madurez y de conciencia por parte de los adultos, y de espacios y de oportunidades para las personas menores de edad. De manera generalizada se cree que se debe pasar de la teoría a la acción y no como un simple cumplimiento de la norma, sino siendo proactivos en la misma, y teniendo efectos transformadores sobre la realidad.

La garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes recae en el Estado Español y esto debe aplicar en todos sus niveles de actuación. Se reflejan dificultades que limitan la garantía de estos derechos¹², así como señala dificultades en las coordinaciones y en la articulación de las partes en el sistema de protección.

3.2. Ejercicio de los derechos civiles y libertades y derechos políticos

Si bien se valora que no existen suficientes mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes ejerzan sus derechos de participación, se valoran algunos de ellos como posibles espacios visibles que hacen la diferencia, aunque en alguna medida se señala que los procesos, los contenidos y las agendas están permeados de visiones de los adultos:

- Los Consejos de Adolescentes promovidos por las Ciudades Amigas de la Infancia y los Ayuntamientos.
- Consejos Escolares en los centros educativos, donde los niños, niñas y adolescentes eligen sus representantes. En el aula eligen a sus delegados y representantes de clase.
- En sus familias, pero depende de las familias, de los espacios, del tiempo y cómo se gestiona, de los valores y formas de crianza, entre otros. También incluso de valores culturales propios.

3.3. Participación, discriminación y diversidad

En España no todos los niños, niñas y adolescentes ejercen sus derechos y en particular los derechos de participación de la misma manera. Por su condición, contextos, cultura, sensibilidad, formación del padre o de la madre, o de ambos hay una mayor predisposición a fomentar la participación y esta población va adquiriendo una forma de ver el mundo y de interrelacionarse con los otros o en contra de los otros.

Existe preocupación porque desde el mismo sistema educativo, desde la política de segregación escolar que en algunos centros públicos se está llevando a cabo, se está dirigiendo a la población con mayor nivel de riesgo o en situación de fracaso escolar. Dentro de las aulas, las tendencias del propio sistema educativo es aislar a los niños y niñas con conductas disruptivas. De alguna forma, la participación real y efectiva en los centros educativos acaba estando vinculada al éxito escolar y al nivel socio económico de las familias¹³.

Existen vulneraciones que pueden evidenciarse y que se dan por la propia realidad, tratamiento institucional y social a niños, niñas y adolescentes por ser “menores no acompañados-as” o inmersos en trata, y por encontrarse en otras realidades y condiciones de vulnerabilidad.

III) LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTE

12 https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Avance_informe_anual_enero_junio_2016.pdf/ <https://old.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/espana-es-el-cuarto-pais-de-la-ue-con-mas-desigualdad-infantil/> <http://www.informe-espana.es/las-cifras-de-los-desahucios/> <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/espana/> <http://www.elmundo.es/espana/2015/07/25/55b2b061268e3e437d8b4598.html>

13 <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/02/10/56ba4fe1268e3e1b538b45bd.html/> <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/boletines/educainee47.pdf?documentId=0901e72b8202aa4e>



4.1. Percepciones acerca de lo que se está haciendo

En los últimos años se evidencia un repunte en el desarrollo de iniciativas, órganos de participación y planes de acción relacionados con esta materia. En particular ha habido más dinamismo desde los ayuntamientos y comunidades, que se han sumado a desarrollar políticas activas por la infancia y la adolescencia y con su participación, que propone entre otros, el desarrollo de Consejos de Participación y cuenta con un reglamento para promover la participación¹⁴.

La descoordinación o, más bien, la falta de armonización de las políticas públicas estatales, autonómicas y locales en materia de participación infantil y adolescente. Hay dispersión de planteamientos, acciones, falta de mayores sinergias, y también de recursos y energía entre los Ministerios, Departamentos – Consejerías o Concejalías, con competencia en: Educación, Salud, Servicios Sociales y Protección de la Infancia y Adolescencia, Deporte y Cultura, Justicia, etc. Existe en las administraciones españolas contradicciones evidentes entre los discursos y las acciones, entre las decisiones y las acciones, entre los planes y su implementación, entre los protocolos y las intervenciones, entre la teoría y la práctica.

Sumado a ello, se reconoce que se han impulsado desde el Tercer Sector iniciativas locales y procesos en línea o consultas de suma importancia; sin embargo, no siempre son procesos sostenibles. En algunos casos se promueven participaciones “tuteladas”, no crean mecanismos efectivos que conviertan la participación en un *modus operandi* natural, ni como ejercicio de ciudadanía activa.

En ambos casos, sea desde el Estado o desde el Tercer Sector la participación está expresada en clave de adultos, es decir, que los procesos de participación infantil se dirigen más con la intención de abrir canales formales y representar socialmente una figuración y no como procesos naturales de participación y de ejercicio de ciudadanía.

A partir de la respuesta que se ofrece desde el Estado y desde el Tercer Sector como implementadores, se aprecia que los niños, niñas y adolescentes suelen ser sujetos pasivos y consumidores de recursos y, si bien se les pregunta sobre su satisfacción sobre la participación en actividades o servicios, por lo general no son actores, sino son concebidos como usuarios.

A nivel del sistema educativo, se considera que los canales que existen son insuficientes y no se adaptan a la visión, experiencias, madurez y maneras de trabajar de los niños y niñas. Las estructuras como el Consejo Escolar son rígidas y no hay espacios reales para que el alumnado participe en el diseño de plan de centro. Se trata más bien de un espacio de representación que de garantizar la voz y de enfocarla hacia el liderazgo y la participación efectiva en la toma de decisiones. No se trabaja con ellos el significado de representar a los otros y de llevar su voz, ni tampoco con los adultos para que dialoguen paritariamente y desde una perspectiva abierta y horizontal, los aspectos que les preocupan y afectan.

En el plano familiar, en la mayoría de los casos se advierte que hay una situación similar. No se considera la opinión de los niños, niñas y adolescentes, ni como fin ni tan siquiera como proceso.

Hay diferencia en promover procesos con niños y niñas ya que se les considera que son más dóciles y manipulables y se piensa que los procesos con adolescentes son más difíciles porque cuestionan y retan, porque sienten que finalmente las decisiones serán tomadas por los adultos, y no terminan de ver el valor de la participación. Esto refleja que las metodologías a utilizar no pueden ser uniformes y deben contemplar las condiciones y circunstancias de cada uno y del colectivo o espacio con que se trabaja. La participación muchas veces se les devuelve en opinión. Pero no se les implica en la acción, no se les involucra en el cambio.

Por otro lado, los procesos que se impulsan llevan sus tiempos y en particular los y las adolescentes requieren de procesos más inmediatos. Esto conlleva que se pierda el valor de la participación que ven ellos. Es necesario flexibilizar y lograr diálogos más directos superando las barreras intergeneracionales que son evidentes y en muchos casos distancian a los niños, niñas y adolescentes y a los adultos, en particular más a los adultos por sus miedos y dificultades de comprender razonamientos y manifestaciones diferentes a los

14 Los Ayuntamientos sumándose a la iniciativa de Ciudades Amigas por la Infancia y adquiriendo un sello, el cual es evaluado en cuanto a su cumplimiento periódicamente.



propios.

Se visualizan espacios organizativos que han sido creados y son dirigidos y facilitados por los adultos, valorándose aspectos positivos y negativos, pudiéndose mejorar: clubes deportivos, asambleas¹⁵, actividades culturales, consultas, encuentros, etc.

En conclusión, se concibe que los procesos de participación infantil y adolescente son altamente insuficientes, lo mismo que acontece con los adultos: no hay cultura de participación democrática, por un lado, no se promueve lo suficiente y por otro la ciudadanía no hace uso efectivo de los mecanismos existentes y no exige por su cumplimiento.

Prevalece una concepción basada en el paternalismo “sociedad del bienestar” que actúa sobre todos los contextos. La crisis impactó¹⁶ de manera drástica en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y el Estado retoma iniciativas sociales y de base, brinda respuestas asistencialistas para atender las necesidades inmediatas y las crudas realidades actuales de miles de familias. La participación ciudadana recobra sentido exigiendo que se cumplan los derechos humanos en particular, de aquellos en condiciones de mayor vulneración. Los niños, niñas y adolescentes se vuelven protagonistas como objeto de los mensajes de dichas demandas y algunos esfuerzos se desarrollan con grupos organizados de personas menores de edad, planteando propuestas y exigiendo al Estado Español que les escuche y se atiendan sus demandas¹⁷.

4.2. Los enfoques

Los discursos predominantes sobre los derechos de la infancia y la adolescencia aparecen en todos los foros y en las conversaciones con los profesionales y de los recursos, aparece simplemente como un reconocimiento a su existencia, pero no hay una convicción de que eso supone un cambio en la actuación y en los modos, y en particular la ayuda en los distintos servicios a la infancia en todos sus niveles.

Se señala que en el sistema de protección y en los servicios sociales no se tiene incorporado el discurso de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ni el enfoque basado en los derechos humanos en su práctica diaria y aún tiene mucho camino que recorrer ya que implica decisiones políticas, mayor definición en los protocolos y en las guías de actuación, cambios en las estructuras y en la cultura organizacional y de los y las profesionales. Algunos esfuerzos dispersos se identifican con diferencias importantes entre las autonomías y un alejamiento con la administración central.

Se señala que la participación genera resistencias desde los profesionales, los operadores de programas dirigidos a la infancia y adolescencia. Hay una percepción de que este tema ya se sabe y que cada profesional es experto en derechos de la infancia lo que dificulta su pleno desarrollo.

Se indica que la metodología de educación y atención a las personas menores de edad en particular en los centros de atención está estandarizada y no se adapta a las capacidades, realidades y necesidades de estos. Se comenta que, en algunos casos, los recursos son insuficientes y no hay capacidades instaladas para dar un seguimiento adaptado a cada niño, lo que no permite atender las necesidades específicas de cada niño, por lo que se ofrecen respuestas mínimas generalistas. Se requiere más personal cualificado ante los tipos de problemas identificados y ante a la diversidad de los contextos de donde proviene cada persona menor de edad. Al cumplir los 18 años, se abre otra fase en la que hay recursos de protección facilitados por la Administración o se encuentran en una situación de desprotección total.

Se considera que la participación es simbólica en muchos territorios porque falta trasladar la participación de los niños, niñas y adolescentes del terreno ideológico al operativo. Es más difícil de identificar porque hay que observar y fijar la atención en indicadores y elementos críticos, como la relación adultos – grupos de niños, niñas y adolescentes; la forma y el fondo, el “retorno” en relación a las propuestas, opiniones y compromisos de los más jóvenes en los procesos participativos, etc.

La participación se promueve como un proceso específico y ad hoc para niños, niñas y adolescentes sin

15 Obligadas por ley y/o por reglamento

16 Y sigue teniendo

17 Facilitadas, acompañadas por los adultos y en algunos casos dirigidas por los adultos



transversalizar la opinión de niños, niñas y adolescentes en los procesos de decisión globales, con independencia de si hay o no adultos en ellos. La participación de éstos no se aborda desde un cuestionamiento de las estructuras adultas, desde la dinámica creada, desde el pensamiento, sentimiento y desde la acción; desde lo que nos remueve o no.

En general, desde los centros educativos hay más participación simbólica que real. No obstante, hay centros educativos que están trabajando con metodologías innovadoras como las comunidades de aprendizaje o el aprendizaje servicios, que sí que están logrando procesos de participación real con mucha calidad en el proceso y resultados de éxito en los fines.

Si bien, la participación real es escasa, hay experiencias y buenas prácticas muy interesantes, centradas en el desarrollo de procesos, generando motivación y valores fuertes en el equipo promotor o adultos implicados. Se camina hacia la participación real y efectiva desde diferentes frentes, aun así, se considera que falta un largo camino por recorrer.

Se afirma que existe la participación manipulada y se da en diversos espacios, instituciones y grupos. Se achaca a los tiempos rápidos del logro de resultados; a las dinámicas y comunicaciones rediales, en línea, de marketing social y de conectividad instantánea; a la ausencia y falta de presencia de los niños, niñas y adolescentes en espacios y actividades por voluntad propia; a adultos “conscientes” que rodean a quienes gestionan o lideran ese estilo de participación o de actividades con ese estilo y dejan de colaborar o abandonan las iniciativas.

Se cuestionan algunos procesos llamados de “participación” en de cara a los planes nacionales y/o autonómicos, siendo algunos de ellos accidentales, respondiendo a la presión de la inclusión de la opinión de los niños, niñas y adolescentes y con desconocimiento se llamó a éstos a dar su opinión. Pese ello, lo anterior paradójicamente a que se incluyera en planes nacionales y autonómicos un eje de participación y se inician algunos procesos en este campo.

4.3. Los facilitadores y limitaciones

Como factor facilitador se visualiza la predisposición de los organismos oficiales mediante la contemplación en la misma ley de aplicación¹⁸ así como en el Pacto por la Infancia y los instrumentos operativos que de ella se desprenden.

Entre los factores limitantes se identifica la voluntad administrativa histórica de ser proveedores de servicios y recursos que dinamizadores del ámbito social, creando una realidad social de tipo paternalista y no participativa (pasa con jóvenes, niños y también adultos). Lo anterior se suma a la consideración del “menor” como una persona “incompleta”, susceptible solo de protección. Reflejándose una ambivalencia social al considerar a los niños, niñas y adolescentes como “culpables absolutos” de sus conductas desadaptadas, (no como “responsables”) y a la vez, posturas muy críticas con las medidas educativas de seguridad, necesarias (restrictivas de derechos y libertades) para asegurar la permanencia de las personas menores de edad en centros de abordaje de trastorno de conducta, entre otros.

Las estructuras tradicionales que hay implantadas, se muestran demasiado precavidas ante procesos de cambio. El factor temporal no es suficiente y no siempre el adecuado, ni se cuentan con las condiciones para hacerlo.

Se identifica limitación de asimilar por parte de la comunidad implicada (agentes, entidades, profesionales) el concepto real de la participación; ver a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y con opinión propia. Se considera que se debe romper con la cultura de decir no a los niños, niñas y adolescentes y a tomar decisiones por ellos, sin su participación real.

En las estructuras familiares, así como otros factores geográficos, madurativos, etc... limitan o potencian la participación de niños, niñas y adolescentes, por lo que el derecho no es ejercido de manera igualitaria.

Se continúan programando los instrumentos operativos en horario laboral alterando el horario escolar de los

18 En Cataluña (14/2010)



NNA y debido a que la escolarización también es un derecho, no se facilita la implicación. Se desarrollan programas y acciones con visión cortoplacista y sujeta a las agendas de las administraciones.

Prevalecen visiones adultistas, desde la toma de decisiones, lo puesta en marcha de metodologías, desde el desarrollo de procesos. En la Educación, y en el caso particular la LOMCE, se señala que no hay una participación plural e inclusiva de niños, niñas y adolescentes. No se ha considerado en ningún momento el interés superior del niño. Es una ley con un claro sesgo neoliberal, que enfoca la formación del alumnado con visión economicista y de mercado.

Se advierte que en las políticas estatales, autonómicas y locales todavía no se incorpora de manera ordinaria la opinión y percepción de niños, niñas y adolescentes desde espacios participativos u otros modos, acerca de las mismas. Solo en las áreas que se consideran “infantiles”, como el ocio, deporte, actividades culturales, festejos, en menor medida sobre servicios sociales (programas, necesidades, servicios, etc.), No se visualiza en ámbitos como el urbanismo (salvo aspectos muy puntuales como parques, plazas en alguna ocasión, alguna leve experiencia en planes de movilidad, y sí en caminos escolares), en general se deja a arquitectos y a la policía.

Prevalece en las agendas el peso de la decisión adulta sobre lo importante y lo participable, lo propio de la infancia, lo propio de la adolescencia, lo propio de los adultos, lo consultable y lo no consultable.

V) PARTICIPACIÓN, ACTORÍA SOCIAL, PROTAGONISMO Y EJERCICIO DE CIUDADANÍA

5.1. Participación Autonomía, Actoría Social y Ciudadanía:

Las voces y la presencia de los niños, niñas y adolescentes han llegado lejos, y hoy en día están siendo más visibles y presentes en diferentes espacios y sectores. Se rescata como importante y generador de esta nueva situación, las acciones desarrolladas desde el ámbito municipal a través de los Consejos de Participación, los Encuentros Estatales que agrupan a esta población menor de edad que participa de dichos Consejos, las consultas que se han venido realizando para diversos procesos, desde los espacios o plataformas virtuales creadas para que expresen sus opiniones, desde experiencias escolares, comunitarias y desde los centros de protección. Sus propuestas han sido sistematizadas en declaraciones y manifiestos y su más reciente presencia en un espacio político, fue ante la Comisión de Infancia y Adolescencia del Congreso de Diputados.

Hay consenso en que los niños, niñas y adolescentes aportan sus ideas, miradas, propuestas de todo tipo, vitalidad y energía, generan cohesión adulta. Especialmente en determinadas edades y, sobre todo, aportan vida y generan seguridad comunitaria, especialmente cuando ocupan, juegan, disfrutan y utilizan los espacios públicos, calles, plazas, etc. Suelen ser transparentes y claros en sus planteamientos. Libres de prejuicios. Creativos.

Se considera que su visión es muy rica. Desde el optimismo y la visión de futuro, son capaces de construir soluciones innovadoras y constructivas a los problemas del día a día. Además, su gran sentido común, no distorsionado aún por los condicionantes sociales y culturales, es muy revelador y refrescante para adoptar decisiones y gestionar las políticas públicas. Además, los niños, niñas y adolescentes tienen desarrollado un sentido de la Justicia desde muy pequeños, y es un sentido puro, no sesgado aún por intereses materiales y personales.

Tomarlos en cuenta, de forma eficaz y real, mejoraría sin duda muchas situaciones y solución de problemas, porque se generan sinergias y planteamientos vivenciales más transformadores.

Sin embargo, el eco social o colectivo cree que su participación sigue siendo todavía escasa, que es más simbólica que real y que se les está escuchando pero que no se les está tomando en cuenta con seriedad, y que sus propuestas no están provocando agendas y cambios profundos.

La opinión y escucha de los niños, niñas y adolescentes como la participación como ejercicio de ciudadanía se confronta ante visiones adultocentristas, ante una sociedad donde su deber es obedecer al adulto y a las normas. Se les escucha, pero el adulto decide. Se les escucha en algunos procedimientos más que en otros no se logra modular el peso de la opinión de las niñas, niños y adolescentes en función de su edad, la madurez, etc.

Existen condicionantes sociales y culturales que distorsionan el significado de los derechos, como el



machismo, o la xenofobia. En determinados contextos, las niñas tienen menos posibilidad de expresar su opinión, bien por cuestiones de machismo, bien por cuestiones de pobreza y exclusión. Lo mismo sucede con los niños, niñas y adolescentes de origen inmigrante, cuya ciudadanía es de tercera categoría, son discriminados y aislados hasta por el propio alumnado en muchas ocasiones.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes son doblemente vulnerados, por su condición de menor de edad y por ser migrante. Se les trata primero como extranjeros y luego como niños. Se les diferencia si llegan con familia o solos. Los que llegan solos están más expuestos. La información que se les brinda, incluidos los niños en condición de refugio, genera expectativas a veces falsas, les genera frustración y enojo, al encontrarse con una situación donde no tienen libertad.

La discriminación y el racismo también se producen entre pares, entre las diferentes nacionalidades generándose una fuente de conflicto.

Los niños, niñas y adolescentes Roma son un grupo de población en situación de desventaja y tienen grandes dificultades para que se les garanticen sus derechos humanos. Sufren de discriminación múltiple, por ser gitanos, por su idioma, por su aspecto físico y por ser inmigrantes. Los medios de comunicación contribuyen a crear una idea falsa de ellos. España cuenta con serie de programas, subvenciones, apoyo a proyectos con terceros países pero no la hay con población inmigrante y comunitaria. Sufren discriminación por ser gitanos. Son peor vistos que los mismos gitanos. Los padres encuentran dificultades para alquilar vivienda, ya que los propietarios desconfían. Lo mismo, en la escuela, tienen dificultades con la convivencia

En general, los niños, niñas y adolescentes no sienten que se respete su opinión, algunos si creen que se les escucha, otros no lo creen, pero si coinciden que su opinión no se les toma en cuenta. Lo anterior, es más sentido en espacios familiares como escolares. En los espacios comunitarios y en Ayuntamientos sienten igualmente que no es tenida en cuenta su voz y son espacios donde les gustaría participar directamente.

Los niños, niñas y adolescentes son informados a pequeña escala y desde sus espacios de socialización. Muchas veces son informados por sus pares o través de las TICs. Saben que tienen derechos y que son muchos, pero no saben necesariamente cuáles ni que son exigibles y donde hacerlos valer y/o como ejercerlos. Se piensa que no siempre son conscientes independientemente de que se les haya facilitado y traspasado la información. Entienden de manera diferente, les llegan los mensajes más espontáneos y prácticos. La no comprensión de su actoría social, el no ejercicio de su ciudadanía y la no optimización del alcance de su participación, provoca aletargamiento y apatía en esta población.

Los niños, niñas y adolescentes pueden desarrollarse como agentes de cambio, formarse y ejercer su actoría social en una sociedad democrática y, por lo tanto, pueden contribuir y hacer mejor la democracia, a través de su socialización, convivencias en sus diferentes espacios de socialización, aprendizaje y experiencias.

5.2. Derechos Políticos y participación política:

Uno de los temas que está en la agenda política, es la posibilidad de que los adolescentes voten a partir de los 16 años de edad. Para una gran mayoría es considerada la deuda de un derecho pendiente, así como otros hay derechos aun sin garantizar; es visto como positivo y para otros genera cierta preocupación.

Se piensa que, a nivel de representantes políticos, hay falta voluntad de generar procesos de consultas y de participación con personas menores de edad porque no son población electoral.

Para que los y las ciudadanos/as puedan efectivamente ejercer de forma libre e informada esta participación en la toma de decisiones públicas, se requiere una serie de condiciones que vienen a formar parte de los derechos y deberes políticos¹⁹.

La CDN, por su parte, retoma y reivindica para las personas menores de edad prácticamente tienen los

19 Ver art. 19, 20, 21, 22, 25 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), cita por Murillo Herrera Virginia, Defensa de Niñas y Niños – Internacional, análisis de los derechos Civiles y Políticos de los Niños, Niñas y Adolescentes 2007 y publicado en Boletín Pensamiento y Acción, 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2009.



mismos derechos reconocidos al resto de los y las ciudadanos/as, con excepción de los derechos de “participación política”, para cuyo ejercicio se establece una edad mínima que se debe haber alcanzado. Se habla de “asuntos que afectan al niño” se está haciendo referencia tanto a asuntos de orden privado como de orden público, convirtiendo a las personas menores de 18 años en un actor político “legítimo” cuyas únicas limitaciones legales son las referidas a los derechos de participación política, y sólo en el sentido en el que estos son definidos en el artículo 25 del PIDCP. Estando las personas menores de edad inmersas en el mismo contexto económico, político, social y cultural que el resto de los ciudadanos (de hecho, son generalmente la población más afectada por las decisiones tomadas en estos campos) los “asuntos que les afectan” son de toda naturaleza y no existe en la CDN ninguna restricción con respecto a esto más que estar “en condiciones de formarse un juicio propio”.²⁰

Eso no quiere decir que por estas razones se debe bajar la edad del voto, sino que se deben generar siempre procesos de consulta, opinión y tomarse en cuenta su opinión con la total seriedad sobre en todos los asuntos que les afectan y agregaríamos también sobre los asuntos que se les interesan.

Se propone que en una línea preparatoria para ejercer un derecho que fuese reconocido a los 16 años, se debe haber pasado por procesos más cercanos de actoría social y de responsabilidad, de incidencia política y de transformaciones en sus entornos más cercanos, familia, comunidad, escuela, municipio, antes de lanzarse a un escenario mayor con implicaciones mayores. Es por ello que se considera que se debe trabajar en paralelo con la progresividad de los derechos y del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y no dotarles de responsabilidades cuando no están aún preparados para asumirlos.

Preocupa que se abra la puerta al debate de bajar la edad en el caso de la justicia penal juvenil y a posible reducción de la protección a personas que aún no tienen la mayoría de edad.

5.3. Su propia cultura:

Los niños, niñas y adolescentes se relacionan entre sus pares de diversas maneras y están muy caracterizadas por el contexto cultural, evolutivo, el contexto social (urbano y rural), el acceso o no a las nuevas tecnologías, móviles, etc.

Las TIC se pueden ver como espacio digital y de oportunidad. Es un espacio de socialización, aprendizajes, creatividad, además de los riesgos que pueden suponer. Aportan un espacio participativo y el niño, niña y adolescente puede participar de forma diferenciada y con mayor control de sus procesos y es autogestor de sus propios espacios.

El espacio digital es un espacio público y privado de participación. Las TICs han pasado a ser una preocupación para los padres y madres, por el tiempo que dedican, por los riesgos y por desconocer y tener menor control de lo que sus hijos e hijas están haciendo.

Las TICs han puesto en mayor evidencia la enorme brecha entre los diálogos intergeneracionales y no se visualiza desde los niños, niñas y adolescentes como desde los adultos que la participación entre generaciones no deja de ser una oportunidad.

Los niños, niñas y adolescentes producen su propia cultura, con otros y desde ellos mismos, pese a las estructuras y roles definidos ellos toman decisiones con autonomía y desde sus propias miradas e ideales.

IV) CONCLUSIONES, RETOS Y RECOMENDACIONES

España tiene una gran oportunidad, si bien ha avanzado en poner en marcha el artículo 12 de la Convención y de alguna manera ha ido atendiendo – aunque de manera inconclusa los artículos 13 y 15, las lecciones aprendidas de todos los procesos e iniciativas que se han desarrollado, desprenden enormes aprendizajes y dan la posibilidad de re-visualizarlos, re-pensarlos y re- encausarlos en el caso de que éste último se considere necesario. España puede definir una estrategia país, desde todos los actores y entidades involucradas y con los niños, niñas y adolescentes y ponerse una meta de corto, mediano y largo plazo para generar procesos de participación real donde los niños, niñas y adolescentes que viven en España sean actores sociales

20 Idem.



reconocidos por los otros y por ellos mismos y que ejerzan su ciudadanía con todas las condiciones que esto implica.

Aunque España sea un país en el que no se dan situaciones extremas de vulneración de derechos humanos a nivel general²¹, los altos índices de pobreza infantil, están mermando la cobertura de las necesidades básicas con muchas otras consecuencias. Lo que requiere de un compromiso mayor con los niños, niñas y adolescentes.

Se identifican algunos retos a superar²²:

- 1) “Romper” con la cultura del poder en las relaciones adulto –niño, niño–niño y como fenómeno reciente niño – adulto. De igual manera, desde las estructuras, políticas, programas, metodologías hacia los niños, niñas y adolescentes
- 2) Superar la brecha en la comunicación intergeneracional, adulto-niño y niño- adulto.
- 3) Los niños, niñas y adolescentes no terminan de reconocerse como actores sociales con derechos en igualdad de condiciones que los adultos, pero tampoco lo hace el mundo adulto, por consiguiente, no logran ejercer una participación real con autonomía y responsabilidad; teniendo como consecuencia que no se logre asumir como parte central del ejercicio de una ciudadanía activa en todas las etapas del desarrollo de esta población menor de edad.
- 4) Ausencia de medición y monitoreo de la garantía y ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y con especial énfasis en los derechos de participación.

RECOMENDACIONES

Para los tomadores de decisiones:

- Impulsar políticas inclusivas
- Que exista un Pacto por y con la Infancia y la Adolescencia en España, y que los pactos deseados por la Educación, los Servicios sociales y la Sanidad, contemplen especialmente a las personas menores de edad y jóvenes.
- Que se promuevan políticas que implementen con más y mejores medios el enfoque basado en los derechos humanos y la participación.
- Que se establezcan mecanismo de monitoreo, seguimiento y defensa de esos derechos y libertades que igualen a los niños, niñas y adolescentes independientemente de donde vivan.
- Implementación con seguimiento efectivo.
- Armonización de políticas y medidas, coordinación y generación de cauces que incluyan su voz y opinión en directo y por la apuesta económica, técnica, metodológica y formativa para generar más y mayores espacios y órganos de participación... escuchando y preguntando cómo y en qué quieren participar los niños, niñas y adolescentes.
- Normativa que refuerce y fuerce el enfoque de derechos humanos y de participación y que genere un aval para su adecuada aplicación.
- Iniciativas de coordinación, alianza, y estrategia conjunta que ponga en el centro a la infancia y adolescencia y su participación.
- Diseñar indicadores y sistemas de medición y de monitoreo que posibilite asegurar que los niños, niñas y adolescentes sin discriminación alguna están ejerciendo los derechos humanos y con particular atención, los derechos de particular.
- Promover procesos de convivencia más democráticos, inclusivos y respetuosos.
- Generar acciones para promover una mejor y más cercana y respetuosa comunicación intergeneracional: promover una comunicación comprensiva, con mayor escucha activa, mas asertiva, siendo clave para el desarrollo de experiencias, iniciativas y construcción de la participación infantil y adolescente en la práctica y en la realidad.
- Promover procesos de opinión, escucha y de participación real de niños, niñas y adolescentes y en todos los niveles y desde todas las etapas de desarrollo.

21 Esto no quiere decir que no hay.

22 Sin ser una lista exhaustiva y completa.



- Crear las condiciones para que los niños, niñas y adolescentes ejerzan los derechos políticos y que se preparen para una participación política, informada, con conocimiento, consciente, preparada y con opinión crítica y propositiva.

Las entidades:

- Promover activamente acciones de formación a la población general y a los profesionales que trabajan con infancia y adolescencia, respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Promover acciones de formación dirigidas a la infancia respecto a sus derechos y deberes.
- Crear instrumentos de formación y concienciación a los adultos sobre los beneficios de la participación infantil y adolescentes
- Que exista una figura de “Velador de Derechos” que monitoree el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la administración y el ejercicio de estos derechos por parte de los NNA en particular aquellos que se encuentran en condiciones de vulneración.

Familias:

- Promover procesos participativos con las familias.
- Promover la parentalidad positiva
- Informar a los padres, madres y/o responsables, e incluirlos en los procesos

De cara al Tercer Sector:

- Hacer reconocimientos públicos, no sólo formales, de aquellas instancias (entidades, organizaciones, asociaciones, entre otros) que promueven estos derechos de una forma activa, contrastable y no sólo meramente formal para complimentar memorias.
- Generar procesos de formación, información a las entidades y personal, voluntariado del Tercer Sector sobre los derechos humanos y en particular atención los derechos de participación.
- Promover buenas prácticas y modelos replicables y exitosos que promuevan la participación de niños, niñas y adolescentes.
- Que los procesos de participación sean vinculantes, que produzcan cambios en las organizaciones de atención a NNA.

En el nivel local:

- Recuperar las vías de funcionamiento. Son ellas las que mueven la participación social de los barrios
- Volver a estimular líneas de apoyo, prevención, ocio, tiempo libre, cultural y deportivo.
- Aunque sea con la excusa de hacer un deporte, promover la participación
- Mantener el trabajo local y revisar el papel de los Consejos de Adolescentes para que recuperen su actoría social y autonomía con procesos de participación más transformadores.
- Posibilitar el ejercicio del derecho de libertad de expresión.
- Que la participación de los NNA sea de manera efectiva y de calidad, en la toma de decisiones a nivel de distrito y a nivel de ayuntamiento, para integrarlos como ciudadanos de pleno derecho y dar un salto cualitativo en los consejos de infancia para ir más allá de la participación simbólica.

Educación:

- Trabajar con políticas públicas que rompan la brecha de la desigualdad y construyan equidad, sobre todo recuperando la inversión en un sistema educativo público de calidad. Ahí es donde la participación debe dar un salto cualitativo, Los centros educativos deben ser espacios con participación 100%.
- Para respetar los fines de la Educación, centrados en la construcción de espíritus críticos y libres, se debe llamar a una revisión sobre los procesos de participación y del reconocimiento de las personas menores de edad como actores sociales en la familia, en la comunidad, en las escuelas y en la sociedad
- Promover procesos de autonomía en los centros educativos, que incluya autonomía de pensamiento crítico. Ayudarles a razonar.
- Promover procesos participativos reales en todos los niveles del sistema escolar.



- Posibilitar el ejercicio del derecho de libertad de expresión.

En todos los niveles:

- Lograr que los procesos de participación logren efectos más inmediatos y tangibles para los NNA
- Que los adultos den confianza, que no les represente, que les ayude a organizar las ideas
- Dejar de pensar en modo adulto
- Incorporar la participación como un eje de trabajo, más en el día a día, que permita evolucionar a que se convierta más en un hábito y forma de hacer en cualquier tipo de institución que trabaje con NNA, que en cuestiones o proyectos puntuales.
- Que se puedan identificar aquellos cambios que proponen los NNA
- Que los chicos participen en hacer sus propuestas realidad.
- Que existan espacios más accesibles y de decisión canales más directos.
- Debatir los conceptos de participación imperantes y el norte común a alcanzar para y con los NNA y tomarse en serio los Derechos humanos de los NNA.
- Ser honrados con los NNA desde los procesos de participación que se impulsan
- Pasar de una participación simbólica a participación real concreta con experiencias concretas.
- Aprender de otras experiencias.
- Potenciar la participación en los colegios y en los espacios comunitarios.
- Seguir manteniendo la participación en el nivel local
- Divulgar los resultados de los procesos participativos entre los compañeros/as
- Seguir desarrollando procesos de formación en derechos humanos y en participación de NNA
- Evitar que la palabra participación se convierta en algo decorativo para evitar que solo sea de forma y no transformadora.

Relación de entrevistas

- 1.- Ana Villa Uriol, Directora Federación de entidades con proyectos y pisos asistidos
- 2.- Antonio Polo Moya, Presidente Grup D'Esplai Blanquerna
- 3.- Catalina Perazzo, Save The Children España
- 4.- Educador Social, Centro de Protección a la Infancia
- 5.- Faló García, Trabajador Social, Técnico de Proyecto, Fundación para la atención integral del menor (FAIM)
- 6.- Gabriel González-Bueno, Unicef Comité Español
- 7.- Javier Escartín Sesé, Asesor de Participación, Gobierno de Aragón. Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.
- 8.- Kepa Paul Larrañaga, Nétoologo experto en Derechos de infancia, Presidente GSIA
- 9.- Lourdes Gaitán, Socióloga Investigadora GSIA
- 10.- Maestra Educación Infantil
- 11.- Maite de Andrés, Directora del Departamento de Inclusión Social de Fundación Secretariado Gitano
- 12.- Manuel Calvo, Catedrático, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza
- 13.- María José Bajén, Jefa de Servicios de Atención a la Infancia y Adolescencia de Aragón (Servicios de Protección y Atención al Conflicto Social).
- 14.- Marta Mallada, Educadora Social, Subdirección Protección a la Infancia, Acogimiento, Instituto Aragonés de Servicios Sociales.
- 15.- Pepa Parqué, Dirección Técnica, Fundación Mercé Fontanilles
- 16.- Teresa Picontó Novales, Profesora Titular de Filosofía del Derecho y Sociología Jurídica, Facultad de Derechos, Universidad de Zaragoza
- 17.- Tomás Gómez de Valenzuela, Servicios Especializados de Protección de Menores, Instituto Aragonés de Servicios Sociales



INFORME TEMÁTICO:

Itinerarios migratorios de niños, niñas y adolescentes en España

Elaborado por GSIA (Grupo de Sociología de la Infancia y la Adolescencia)

Coordinación técnica: GSIA

Equipo de investigación:

- Brey, Elisa
- Domínguez Alegría, Gloria
 - Larrañaga, Kepa Paul
 - Migues Pouy, Beatriz

Coordinadora General: Fernández Nevado, Myriam

Índice:

1.- INTRODUCCIÓN

2.- MEDIDAS DE APLICACIÓN

3.- RUTAS DE ACCESO DE LA INMIGRACIÓN DE NIÑO, NIÑAS Y ADOLESCENTES

4.- FASES DEL PROCESO MIGRATORIO EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

4.1.- La situación en frontera

4.2.- La situación en los Centros de Protección

5.- LOS TIEMPOS DE LA INMIGRACIÓN PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: UNA MULTIPLICIDAD DE ITINERARIOS MIGRATORIOS

6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Relación bibliográfica

Relación de entrevistas



1.- INTRODUCCIÓN

La aproximación a la complejidad del fenómeno migratorio necesita de cierta prudencia en el análisis de un proceso que es múltiple y diverso, donde participan variedad de actores y en diferentes tipos de niveles y de contextos, y cuando se cuenta con una escasez de datos para un proceso, el migratorio, con diferentes y heterogéneas rutas y fases. Proceso migratorio donde los niños y niñas o se encuentran invisibilizados o demasiado visibilizados a través de los estereotipos con los que se acusa, a veces, a los actores de este proceso y que salpican de noticias los medios de comunicación.

Al enfrentar un "informe temático" como el que se presenta lo más fácil puede ser buscar responsables o simplemente aludir a la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes. Nada más lejos de la intención de este documento. Lo que se pretende es desarrollar un análisis de los distintos contextos y etapas por las que discurre el proceso migratorio de niñas y niños en España a partir del examen de distintas fuentes secundarias así como de un trabajo de campo, consistente en entrevistas semiestructuradas a expertos de las organizaciones más representativas del tercer sector, vinculadas tanto con el hecho migratorio como con la infancia y la adolescencia en España.

Así, señalaremos a lo largo de los capítulos diversos "factores de riesgo" (entendidos en este estudio como la identificación, a través de las fuentes secundarias y de las entrevistas mantenidas, de conjuntos de riesgos principales) y "factores de protección" (entendidos en este estudio como propuestas de medidas, acciones o políticas que en base a la opinión de las fuentes consultadas podrían -no es seguro, no está probado- mejorar la situación o contrarrestar el riesgo aplicándose en contextos determinados). Así, para este estudio, el riesgo hará referencia a una probabilidad (según múltiples factores) de sufrir una situación o acción, y la protección hace referencia a la capacitación y la dotación de recursos o medios que puede contar un individuo o una colectividad para hacer frente a ciertas situaciones o experiencias. La razón de optar por un análisis sobre factores de riesgo o de protección se debe a varios motivos: no pretender que la existencia de casos determinados en el Estado español de vulneraciones de derechos de niños y niñas inmigrantes son en absoluto generalistas, y que de esta manera se señalarán factores concretos a tener en cuenta para la mejora de las situaciones que se van a presentar.

Defenderemos a lo largo del documento la capacidad de resiliencia de los niños y niñas inmigrantes, y sobre todo porque en concreto los únicos factores que favorecen dicha resiliencia son sus derechos como sujetos que son, tal y como viene referido en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Como indicación breve del marco teórico que soporta este "informe temático", decir que son: la sociología de la infancia y el paradigma de la 'infancia en movimiento' en base a lo indicado por la organización internacional "Terre des Hommes".

La extensión limitada de este informe, y la elección de un formato útil para su lectura y apropiación por el



Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, es la razón de la selección de una presentación específica para este informe en base a la identificación de factores. En todo caso, y como este estudio está basado en un trabajo de campo ad-hoc cualquier glosa o aclaración es posible.

2.- MEDIDAS DE APLICACIÓN

Siendo la Convención sobre los Derechos del Niño una norma vigente en el Estado Español desde 1990, año de la ratificación de esta normativa internacional por España, se hace mención expresa en la misma en cuanto a la inmigración de niños, niñas y adolescentes y a sus artículos que tanto directa como indirectamente conciernen a la inmigración de niñas y niños, y más en concreto sus artículos: 2, 3, 8, 9, 20, 22, 24, 26, 28, 30, 34 y 35. Así como los comentarios generales del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas al respecto.

La reforma de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y de la Ley 26/2015 recoge, en toda su medida como ley vigente en España, la actualización de leyes sustantivas y procesales en su adecuación a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Dando a su vez respuesta a la Convención sobre los Derechos del Niño: el II PENIA (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia), el III PESI (Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia), el PIAF (Plan Integral de Apoyo a la Familia), como el Plan Integral contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual. Teniendo en cuenta a su vez, la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud, y la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

3.- RUTAS DE ACCESO DE LA INMIGRACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Las rutas migratorias son múltiples y mundiales. Y dependen de los diversos tipos de procesos migratorios existentes: niños y niñas viajando solos, agrupamiento familiar, asilo y refugio, niños y niñas en compañía de sus padres, los debidos a un proyecto familiar, los debidos a un proyecto propio, etc... De la misma manera los niños, niñas y adolescentes viven su proceso migratorio de distintas maneras *"No podemos tratar todo el fenómeno de una manera global, y con un solo modelo y con una sola interpretación, no nos vale..."* (Socióloga de la infancia, organización nacional del tercer sector).

Los niños y las niñas también aprenden y transmiten las maneras de realizar esas rutas, sobre todo cuando son procesos migratorios con un proyecto personal, y entre éstos las de niños y niñas que viajan solos pero en red con otros niños y niñas. En el caso de España son las rutas de acceso por Ceuta y Melilla más habituales para este tipo de inmigración irregular.

Factor de RIESGO 1: Tener que optar por un proceso migratorio irregular al hacerse menos practicables las vías de migración legal. *"Cuando no dejas vías de migración legal, estás condicionando, estás produciendo muerte..."* (Socióloga, Universidad española).

Un proceso migratorio propio se constata en ciertas expectativas que la niña o el niño, o su familia, pretende



en el país de destino. Expectativas que se corresponden con la movilidad social, empleo, acceso a bienes y servicios, o una imagen pre-constituida de un tipo de vida idealizada. Las rutas de la migración transitan desde los países de origen a los países de destino pero recorren diversidad de experiencias que son parte del proceso migratorio del niño o la niña. En opinión de los expertos consultados la inversión en cooperación internacional y en co-desarrollo en los países de origen parece ser fundamental, pero "*[...] es uno de los elementos que ha caracterizado este período, la reducción significativa que ha habido de fondos para la cooperación internacional que al final es digamos la mejor prevención para la inmigración en situación irregular*" (Antropólogo, organización internacional del tercer sector).

Factor de PROTECCIÓN 1: Aumentar la inversión en cooperación internacional y co-desarrollo en los países de origen de la inmigración, sobre todo la irregular.

En cuanto a la inmigración irregular es especialmente preocupante la falta de datos en torno a la trata de niñas con fines de explotación sexual en España, impidiendo su identificación y seguimiento. Falta una atención integral hacia los niños y niñas que son víctimas directas o indirectas de trata a pesar de "*[...] el gran esfuerzo a nivel público y de distintas organizaciones por poner este tema en la agenda política y social. Entre otros logros, hoy contamos en España con un Plan Nacional contra la Trata, un Protocolo Marco de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, y asignación de recursos económicos y humanos*", tal y como señalan Castaño y Pérez (2017). Falta un seguimiento e identificación de los casos que es motivo de abandono y desapariciones en el caso de las niñas de hasta de los mismos centros de protección donde se encuentran tuteladas por la Administración autonómica: "*[...] igual la red les ha permitido estar un tiempo en un centro de protección pero ya les toca desplazarse, moverse o ponerse a trabajar, a ser explotada, o lo que sea*" (Socióloga, Universidad española).

Factor de RIESGO 2: la falta de identificación de las niñas y niños en situación de trata, como la ausencia de datos sobre estas víctimas. Así, "*[...] y, lo que debería de hacerse, y que ahora la nueva legislación de infancia lo permite, es declarar esos niños en situación de riesgo [...] en vez de separar a los niños, como están haciendo ahora, que le quitan el niño a la madre y lo declaran en desamparo*", (Jurista II, organización internacional del tercer sector).

Factor de PROTECCIÓN 2: una adecuada política de derivación entre centros de protección de distintas Comunidades Autónomas.

La política de reagrupación familiar atiende al derecho a vivir en familia y es y ha sido una de las vías principales de entrada de niñas y niños en España. Aunque "*[...] el Principio de Universalidad del Derecho a Vivir en Familia está coartado tanto por la legislación a nivel europeo como por la legislación a nivel del Estado español porque se establecen categorías y se establecen doctrinas, que tiene que ver con el régimen de asilo versus el de extranjería que son dos regímenes diferentes en lo que se refiere a la unión de la familia*" (Jurista I, organización internacional del tercer sector).



Factor de RIESGO 3: la existencia de un listado cerrado de personas reagrupables que coarta el derecho a vivir con los reagrupables, así como las condiciones de índole económico exigidas en el régimen de extranjería para la reagrupación familiar.

Factor de PROTECCIÓN 3: la necesidad de apreciar correctamente y probadamente los vínculos afectivos además de los sanguíneos. Así, "*[...] se facilitara o se entendiera el concepto de reagrupación familiar en un sentido mucho más amplio. Sobre todo, en el caso de los niños africanos donde el concepto de familia no es tan biológico como el que manejamos en Europa, sino que se hace más por vínculos culturales o de poblado o de cercanía*" (Jurista III, Federación de organizaciones del tercer sector).

Una mención aparte hay que hacer en relación a las dificultades que encuentran los niños y niñas que viajan sin compañía de un adulto con respecto a la política de reagrupación familiar por el señalamiento de falta de garantías suficientes por parte de la Administración Pública, como en relación con los distintos motivos de solicitud de asilo y refugio por niños y niñas (aunque sea un tipo de inmigración en número inferior en España) y en relación a la acumulación de expedientes en la Oficina de Asilo y la demora en su resolución: "*[...] estamos viendo que el retraso en todos los expedientes de asilo ralentiza el que puedas poner en marcha la reagrupación, porque tú sólo tienes derecho una vez que se te reconoce el estatuto de refugiado*" (Jurista II, organización internacional del tercer sector).

Factor de PROTECCIÓN 4: la aceleración de los trámites burocráticos de la Administración del Estado para la reagrupación y la reubicación de niños y niñas.

En el último periodo la reagrupación familiar en España de niños y niñas ha descendido a causa de la crisis, las bajas expectativas laborales y la incentivación de la política de retorno al país de origen en la medida y la consideración de ser una vía de entrada regularizada a España.

Factor de PROTECCIÓN 5: la mayor regularización de vías de entrada legales a España de los niños y niñas inmigrantes. "*[...] si hubiera otras formas, es decir, si España facilitara por ejemplo la llegada a través de los visados de estudiantes pues seguramente muchos de estos niños podrían tener una vida mejor [...] o facilitarían unas políticas de visados mucho más amplias y mucho más generosas*" (Jurista III, Federación de organizaciones del tercer sector).

Hay que diferenciar, a su vez, entre otras dos vías de acceso de niños y niñas inmigrantes a España: los comunitarios y los extracomunitarios. Es de especial mención la situación de colectivos minoritarios como los niños y niñas romaní o roma de procedencia comunitaria. Así, al ser éstos y éstas ciudadanas comunitarias se les debería garantizar unos derechos pero puede convertirse en desventaja porque "*[...] en España hay una serie de programas, unas subvenciones, y unos apoyos a proyectos de desarrollar actuaciones con población inmigrante de terceros países pero no la hay para población inmigrante comunitaria*" (Psicóloga, organización nacional del tercer sector).



Factor de RIESGO 4: la menor incentivación de políticas públicas y actuaciones con grupos minoritarios de procedencia comunitaria.

4.- FASES DEL PROCESO MIGRATORIO EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes pasan en su proceso migratorio por distintas fases, que componen distintos contextos a analizar. Se analizan concretamente dos para este estudio al tenerse en cuenta la situación de la inmigración denominada irregular.

4.1.- La situación en la frontera

La frontera supone para el niño y la niña inmigrante la pérdida de su relato, de su origen, de su condición de ciudadano en su lugar de procedencia. La experiencia que porta el niño o la niña dejan de ser significativas, los documentos que puede portar el niño o la niña pasan a ser dudosos. En este entorno fronterizo donde prevalece la Ley de Extranjería frente a la Ley de Protección a la infancia, ésta, la infancia y la adolescencia, comienza a sufrir un mayor riesgo de discriminación en función de su situación administrativa. *"La primera vulneración es esa: no considerarlos como niños sino considerarlos migrantes y primar el interés migratorio sobre el interés superior del niño"* (Jurista II, organización internacional del tercer sector). La atención a los niños está orientada a su condición de migrantes que por el hecho de ser niños y niñas, cuestión denunciada por las organizaciones que trabajan en la frontera de Ceuta y Melilla.

Factor de RIESGO 5: hacer prevalecer la Ley de Extranjería en España sobre la Ley de Protección a la infancia y adolescencia, y por tanto en detrimento de la aplicabilidad del Interés Superior del Niño.

Es de especial atención el tipo de respuesta institucional dada al niño y en su relación al hecho migratorio, puesto que no se da una verificación de su edad mediante un procedimiento adecuado sobre la documentación que porta el niño por los operadores institucionales. Además teniendo en cuenta *"[...] su condición de niño pero también el impacto que ha tenido sobre su vida el hecho migratorio"* (Antropólogo, organización internacional del tercer sector).

De la misma manera, el proceso de la verificación de la edad es generador de factores de riesgo determinantes para el niño y la niña. *"[...] se utilizan de forma sistemática las pruebas de determinación de la edad y hacen que muchos niños queden en situación de calle"* (Jurista II, organización internacional del tercer sector). Las pruebas físicas aplicadas en España para la determinación de la edad son consideradas poco fiables, porque en esencia contraponen protocolos y técnicas frente a la aplicación de medidas que contemplen los Derechos Humanos.

Factor de PROTECCIÓN 6: contar con dotación de mediadores interculturales y traductores, y con un proceso de acogida inmediata en centros donde se fomente la participación de los niños y niñas inmigrantes.

Factor de RIESGO 6: poner en duda la documentación que porta el niño o la niña inmigrante.



Factor de RIESGO 7: continuar empleando pruebas físicas para la determinación de la edad de los adolescentes inmigrantes sin tener en cuenta otras dimensiones que tengan que ver con lo psicosocial, lo étnico, y lo cultural, y que pueden condenar al adolescente a una situación de calle.

Hay que considerar que la imprecisión en las pruebas de determinación de la edad es causa de que los adolescentes sean internados en Centros de Internamiento para Extranjeros, situación que está prohibida por Ley, tal y como lo indica el art 62 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que establece: *“No podrá acordarse el ingreso de menores en los centros de internamiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62 bis 1. i) de esta Ley. Los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en España serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de acuerdo con las normas previstas en el artículo 35 de esta Ley.”*. Así como la expulsión en caliente al primar su condición de extranjero frente al hecho de ser adolescente. En todo caso, en relación a la expulsión y en palabras de Martínez Escamilla (2016): *“la legislación de extranjería menciona expresamente algunas causas concretas en las que la expulsión no deberá ser ejecutada: en el caso de las mujeres embarazadas, cuando la expulsión pueda suponer un riesgo para la gestación o salud de la madre (artículo 57.6 LOEx), cuando el extranjero tiene a su cargo menores escolarizados hasta la finalización del curso académico (artículo 246.2 LOEx)”*. Se debe impedir que los niños hereden la situación de irregularidad de sus padres y madres.

Factor de RIESGO 8: la expulsión en caliente en la frontera de adolescentes sin una verificación correcta de su edad.

Factor de RIESGO 9: el internamiento de adolescentes en Centros de Internamiento para Extranjeros sin una verificación correcta de su edad.

4.2.- La situación en los Centros de Protección

En función de una determinación efectiva de la edad del adolescente o por el hecho de ser niño o niña o adolescente el inmigrante, éste o ésta quedará tutelado por el órgano de la Administración Autonómica correspondiente. La etapa de tutela de la Administración supone otro contexto a analizar.

El acogimiento residencial encuentra una Administración Pública que vela en base a derecho por la protección del niño y de la niña. Pero, “[...] *el sistema no ha generado un modelo con parámetros interculturales que pudiera obedecer a atenciones que tengan en cuenta las necesidades y expectativas que traen estos chavales*” (Antropólogo, organización internacional del tercer sector), generándose una brecha entre las expectativas de la Administración en relación a la tutela de esos niños y niñas, y las expectativas de éstos y éstas: “[...] *hubo un momento en que se dijo ‘estos niños no vienen a esto’... estos niños no vienen a ser escolarizados, a tener el calor... estos niños vienen a trabajar y a ganar dinero para establecerse y/o enviarlo a sus familias*” (Socióloga de la infancia, organización nacional del tercer sector).



Factor de PROTECCIÓN 7: la escucha activa del relato migratorio de niñas y niños tutelados en los Centros de Protección.

Factor de PROTECCIÓN 8: asimilar que existen niños y niñas inmigrantes que vienen a España con un proyecto migratorio propio.

Factor de PROTECCIÓN 9: desarrollo de un modelo de calidad en los Centros de Protección en base a estándares de calidad y teniendo en cuenta la atención a las necesidades de los niños y niñas.

De esta manera, también habrá que tener en cuenta la especialización de los profesionales que trabajan con la infancia tanto en el contexto de la frontera como en el contexto de los Centros de Protección. Así, "[...] *falta más especialización, muchísima mejor comprensión de lo que significa el enfoque de derecho de infancia [...] en todas las políticas relacionadas, en todas las instituciones y actores que tienen que ver con niños en el contexto de las migraciones, estamos hablando de las fronteras, estamos hablando de los centros de acogida a refugiados, estamos hablando de los centro de protección*" (Jurista I, organización internacional del tercer sector). Y asumiendo unas metodologías de trabajo en base al enfoque de derechos.

Factor de PROTECCIÓN 10: especialización de los operadores jurídicos y en concreto de los fiscales de la sala de menores aumentando el número de fiscales con formación específica en torno a los derechos de infancia y en necesidades relacionadas con el hecho migratorio.

5.- LOS TIEMPOS DE LA INMIGRACIÓN PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: UNA MULTIPLICIDAD DE ITINERARIOS MIGRATORIOS

La Administración tiene muy en cuenta el procedimiento, es muy garantista, pero se le acusa una falta de seguimiento de los casos concretos como de la coordinación de políticas entre las distintas Administraciones en España. "*El estándar de protección tiene que ser mucho más armonizado, sabes que son competencias autonómicas pero los niveles de protección deben tener ciertas similitudes independientemente del lugar donde te encuentres en España*" (Jurista I, organización internacional del tercer sector). Estas diferencias entre Administraciones generan distintas formas de vivir los itinerarios migratorios en España dependiendo del lugar donde se encuentre el niño o la niña.

Factor de PROTECCIÓN 11: coordinación de políticas entre las diferentes Administraciones Públicas en España.

Factor de PROTECCIÓN 12: Realizar un proceso de seguimiento, monitorización y trazabilidad del niño y la niña con el objetivo de poder analizar en base a datos los procesos en estudio.

Efectivamente, algunas consecuencias de la falta de monitorización y seguimiento pueden ser: la pérdida de la tarjeta de residencia al cumplir los 18 años abocando al adolescente a la exclusión o al retorno. Así, la tarjeta de residencia es fundamental para el proceso de integración del inmigrante, como la pérdida de la tarjeta sanitaria en caso de no encontrarse empadronado el adolescente.



Factor de RIESGO 10: a causa de una falta de seguimiento, no estar empadronado con la subsiguiente pérdida de la tarjeta sanitaria.

Factor de RIESGO 11: a causa de una falta de seguimiento, una pérdida de la tarjeta de residencia.

Así, "[...] *acompañar ese itinerario a una integración plena de esas personas en España*" (Jurista I, organización internacional del tercer sector) es un factor de no discriminación. Aunque la discriminación social de los niños y niñas inmigrantes puede estar relacionado a su vez con una falta de movilidad social, la no empleabilidad, la falta de una red de apoyo, afectando a las trayectorias de éxito de los hijos e hijas de extranjeros, y su posible exclusión social. Itinerarios múltiples de los adolescentes y jóvenes inmigrantes debidos a situaciones circunstanciales que pudieran haber tenido una fácil solución en caso de haberse tramitado por la autoridad competente, en este caso la de tutela, la tarjeta de residencia correctamente antes de cumplir los 18 años.

Factor de RIESGO 12: no poder conseguir un trabajo por no tener la tarjeta de residencia.

Factor de RIESGO 13: encontrarse en una situación de exclusión social por falta de una red de apoyo.

La situación de crisis económica ha afectado particularmente a la población de origen inmigrante. Crisis que se ha traducido en recortes en el sistema educativo, y concretamente en las aulas de enlace. Aulas de enlace que mitigan la falta de conocimiento del idioma español por niños y niñas inmigrantes durante un tiempo prudencial hasta pasar a la educación reglada. Teniendo en cuenta que las aulas de enlace pueden ser discriminatorias por dos motivos: al convertirse en algo definitivo o que se alarga más del tiempo oportuno el periodo de estancia en esa aula de enlace "[...] *y se limitan por eso otros objetivos que es la relación con sus compañeros y compañera*" (Psicóloga, organización nacional del tercer sector). Como la falta de escucha de las necesidades de los niños y niñas inmigrantes: "[...] *eso de que no se puede generar un itinerario educativo sin escuchar al niño, sin considerar cuáles con sus motivaciones, sus necesidades*" (Jurista I, organización internacional del tercer sector).

Factor de PROTECCIÓN 13: que el niño o la niña inmigrante realice unos itinerarios educativos formales.

6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para concluir se indica la relación completa de factores de riesgo y de protección identificados tras el análisis en los capítulos precedentes:

Cuadro 1: "factores de riesgo"

Nº	FACTORES DE RIESGO
1	Tener que optar por un proceso migratorio irregular al hacerse menos practicables las vías de migración legal
2	La falta de identificación de las niñas y niños en situación de trata, como la ausencia de datos sobre estas víctimas
3	La existencia de un listado cerrado de personas reagrupables que coarta el derecho a vivir



	con los reagrupables, así como las condiciones de índole económico exigidas en el régimen de extranjería para la reagrupación familiar
4	La menor incentivación de políticas públicas y actuaciones con grupos minoritarios de procedencia comunitaria (Comunidad Europea)
5	Hacer prevalecer la Ley de Extranjería en España sobre la Ley de Protección a la infancia y adolescencia, y por tanto en detrimento de la aplicabilidad del Interés Superior del Niño
6	Poner en duda la documentación que porta el niño o la niña inmigrante
7	Continuar empleando pruebas físicas para la determinación de la edad de los adolescentes inmigrantes sin tener en cuenta otras dimensiones que tengan que ver con lo psicosocial, lo étnico, y lo cultural, y que pueden condenar al adolescente a una situación de calle
8	La expulsión en caliente en la frontera de Ceuta y Melilla
9	El internamiento de adolescentes en Centros de Internamiento para Extranjeros
10	A causa de una falta de seguimiento no estar empadronado con la subsiguiente pérdida de la tarjeta sanitaria
11	A causa de una falta de seguimiento una pérdida de la tarjeta de residencia
12	No poder conseguir un trabajo por no tener la tarjeta de residencia
13	Encontrarse en una situación de exclusión social por falta de una red de apoyo

Cuadro 2: "factores de protección"

Nº	FACTORES DE PROTECCIÓN
1	Aumentar la inversión en cooperación internacional y co-desarrollo en los países de origen de la inmigración, sobre todo la irregular
2	Una adecuada política de derivación entre centros de protección de distintas Comunidades Autónomas para niñas víctimas de trata
3	La necesidad de apreciar correctamente y probadamente los vínculos afectivos además de los sanguíneos
4	La aceleración de los trámites burocráticos de la Administración del Estado para la reagrupación y la reubicación de niños y niñas
5	La mayor regularización de vías de entrada legales a España de los niños y niñas inmigrantes
6	Contar con dotación de mediadores interculturales y traductores, y con un proceso de acogida inmediata en centros donde se fomente la participación de los niños y niñas inmigrantes
7	La escucha activa del relato migratorio de niñas y niños tutelados en los Centros de Protección
8	Asimilar que existen niños y niñas inmigrantes que vienen a España con un proyecto migratorio propio
9	Desarrollo de un modelo de calidad en los Centros de Protección en base a estándares de calidad y teniendo en cuenta la atención a las necesidades de los niños y niñas
10	Especialización de los operadores jurídicos y en concreto de los fiscales de la sala de menores aumentando el número de fiscales con formación específica en torno a los



	derechos de infancia y en necesidades relacionadas con el hecho migratorio
11	Coordinación de políticas entre las diferentes Administraciones Públicas en España
12	Realizar un proceso de seguimiento, monitorización y trazabilidad del niño y la niña inmigrante con el objetivo de poder analizar en base a datos los procesos en estudio
13	Asegurar que el niño o la niña inmigrante realice unos itinerarios educativos formales

El conjunto de los factores señalados son retos necesarios, y que supondrían una mejora ostensible de las condiciones y los contextos en los que el proceso migratorio de niñas, niños y adolescentes en España se efectúa. Dichos retos son recomendaciones concretas en cuanto a las políticas y medidas que el Estado español puede hacer disponer y verificar en todos los niveles de la Administración Pública y para a todos los operadores que actúan en el proceso migratorio y en su territorio.

Se debe de tener en cuenta que el desarrollo y aplicación de dichas medidas y retos inciden en la vulnerabilidad de todos y todas aquellas personas inmigrantes que acceden a España, ya sean niños o adultos, por lo que consideramos imprescindible aquella aplicación. Y siempre teniendo en cuenta que los niños y niñas tienen como factor imprescindible para favorecer su resiliencia, y superar las dificultades y problemas que experimentan, la aplicación efectiva de sus derechos, y en este caso los derechos estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España en 1990. Así, los retos y problemas para la población inmigrante tanto la regular como la irregular podrán ser persistentes, persistencia que se atajará teniendo los mecanismos y medidas adecuadas para hacer frente a éstos, y permitir de esta manera la resiliencia de quienes por distintos motivos deciden, quieren, deben o simplemente huyen de situaciones y territorios en conflicto.

Nuestra recomendación, dado el análisis efectuado, es, en los plazos debidos, hacer efectiva la solución de los factores de riesgo identificados como establecer las medidas y políticas en consonancia con los factores de protección enunciados. Frente a la vulnerabilidad, y en casi todos los casos, solo sirve la dotación de capacidades y de recursos, y de la aplicación efectiva de los derechos que la mitiguen, y en su mayor parte dependientes del Presupuesto General del Estado.

Relación bibliográfica:

ACNUR (2008). *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*.

http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf

AUCG (2017). *AUGC denuncia las irresponsables declaraciones de Zoido, que no ve necesario un protocolo de actuación en las vallas de Ceuta y Melilla*, Asociación Unificada de Guardias Civiles.

<https://www.augc.org/news/2017/2/9/augc-denuncia-las-irresponsables-declaraciones-de-zoido-que-no-ve-necesario-un-protocolo-de-actuacin-en-las-vallas-de-ceuta-y-melilla>

Castaño, M., Pérez, A. (2017). *Son niños y niñas, son víctimas. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España*. Cuadernos para el Debate nº 5, UNICEF Comité Español, Huygens Editorial.

<https://www.unicef.es/publicaciones/son-ninos-y-ninas-son-victimas>



Consejo de Estado. (2016). *V y VI informe de aplicación de la convención sobre los derechos del niño de NN.UU. y sus protocolos facultativos*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

<http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/novedades/quintosextoaplicacioncdn.pdf>

Defensor del Menor de Andalucía (2014): *El fenómeno de trata de menores: la esclavitud de nuestro tiempo*.

<http://www.defensordelmenordeandalucia.es/node/8960>

Defensor del Pueblo (2012): *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad, España*.

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/menores-o-adultos-procedimientos-para-la-determinacion-de-la-edad-enero-2012/>

Defensor del Pueblo (2016), *Informe Anual*. [https://www.defensordelpueblo.es/wp-](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf)

[content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf)

Defensor del Pueblo (2016). *Atención específica a menores extranjeros no acompañados, solicitantes de*

protección internacional, en Melilla. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/menores-extranjeros-noacompanados-solicitantes-de-asilo-en-melilla/>

Department of State, United States of America (2016): *Trafficking in persons*. June 2016.

<https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>

Eurostat (2016): *Asylum quarterly report*. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)

[explained/index.php/Asylum_quarterly_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)

Fiscalía General de Estado (2015): *Memoria de la Fiscalía General del Estado*, España.

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2015/FISCALIA_SITE/index.html

Fundación Raíces y Save The Children (2016, 7 de noviembre), *Fundación Raíces y Save The Children denuncian el abandono, la desprotección y la discriminación de los menores extranjeros no acompañados en Madrid*. <http://www.fundacionraices.org/wp-content/uploads/2016/11/Comunicado-rueda-de-prensa.pdf>

GRETA (2013): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*, Estrasburgo. <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/spain>

Martínez Escamilla, M. (2016). "Centros de Internamiento para Extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-23.

<http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf>

Red Española Contra la Trata de Personas (2015): *Informe de la Red Española contra la Trata de Personas para la Coordinadora europea de lucha contra la trata. Visita Oficial a España. 26 y 27 de Febrero de 2015*.

goo.gl/IIImtN

Save The Children (2016), *Infancias invisibles. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*, Save The Children España.

<https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>

Vida Nueva (2016): "A fondo. Niños robados e invisibles", *Vida Nueva*, nº 2.978. [http://www.](http://www.vidanueva.es/2016/02/26/ninos-robados-e-invisibles-tambien-en-espana-desaparecidos-113-menores-migrantes-o-refugiados/)

[vidanueva.es/2016/02/26/ninos-robados-e-invisibles-tambien-en-espana-desaparecidos-113-menores-migrantes-o-refugiados/](http://www.vidanueva.es/2016/02/26/ninos-robados-e-invisibles-tambien-en-espana-desaparecidos-113-menores-migrantes-o-refugiados/)



Relación de entrevistas:

- Asociación Paideia
- Caritas
- Cruz Roja
- Fundación Secretariado Gitano
- Grupo de Sociología de la Infancia y la Adolescencia
- Red Acoge
- Save The Children
- SOS Racismo
- Unicef
- Universidad de Granada

Las opiniones expresadas corresponden a los autores del informe alternativo. Estas opiniones no reflejan necesariamente la visión oficial de las instituciones a las cuales pertenecen las personas entrevistadas como expertos.