

LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA MIGRANTE Y REFUGIADA EN ESPAÑA Y EN EUROPA

RESUMEN EJECUTIVO Y CONCLUSIONES SOBRE ESPAÑA

Septiembre 2020

En 2015, la imagen del cuerpo sin vida de Alan Kurdi, un niño refugiado sirio de solo tres años de edad, en la orilla del mar provocó una emotiva reacción a nivel mundial y rápidas promesas de políticos de diferentes países para proteger a las personas refugiadas y migrantes, especialmente a los niños y las niñas. Alan era un niño que cruzaba el Mediterráneo desde Turquía hasta Grecia acompañado por su familia después de haber intentado sin éxito llegar a Canadá por vías legales. Como él, decenas de miles de niños y niñas han hecho el mismo viaje y muchos no han llegado a Europa. Aquellos que lo hicieron, están luchando ahora por acceder a los derechos que les otorgan las leyes europeas y nacionales y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. En los últimos cinco años se han impulsado algunas medidas positivas para proteger a los niños y las niñas que llegan a nuestro continente. La Comisión Europea ofreció a los Estados miembro una lista completa de propuestas para garantizar la seguridad de los niños y las niñas no acompañados y a aquellos que viajan con familias. Del mismo modo, la adopción de la llamada 'Ley Zampa' en Italia proporcionó un marco legal integral para proteger a la infancia migrante no acompañada.

Sin embargo, las políticas y prácticas que se consideraban inaceptables hace cinco años, ahora se han convertido en algo común. La violencia en las fronteras de Europa pasa desapercibida o incluso es aceptada y los países europeos y del resto del mundo no logran ponerse de acuerdo sobre los mecanismos de distribución de responsabilidades para los refugiados y los migrantes, un asunto fundamental para proteger las vidas de innumerables niños y niñas. El discurso ha cambiado desde 2015 y en torno a la cuestión migratoria ha prevalecido una narrativa con perspectiva de seguridad. Así, en varios países europeos se han implementado una serie de restricciones que continúan teniendo un impacto desproporcionado en la infancia. Vistos los limitados esfuerzos realizados en los últimos cinco años, y de cara a la adopción del próximo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo, se hace más que nunca necesario el fortalecimiento de medidas específicas de protección de la infancia en movimiento con destino a Europa.

Menos niños y niñas logran acceder a la protección en Europa

En los últimos cinco años Europa ha dejado en un futuro incierto a al menos 210.000 niños y niñas no acompañados que buscaban asilo tras huir de los conflictos armados, la persecución y la pobreza. De todos ellos, solo algunos han logrado obtener el estatus de persona refugiada y la mayoría han desaparecido por miedo a ser deportados o para reunirse con sus familias. En el mismo periodo de tiempo, más de 700 niños y niñas, incluidos muchos recién nacidos, han perdido la vida en el mar.

La Declaración UE-Turquía, junto con la represión de las operaciones de búsqueda y rescate y el apoyo de la UE a la Guardia Costera de Libia, han reducido el acceso a la protección en Europa para los niños y las niñas. Esto significa que la infancia a menudo permanece varada en países de tránsito como Marruecos, Libia, Bosnia y Herzegovina y Turquía, donde el acceso a la protección internacional es limitado o inexistente a nivel nacional y donde otras soluciones a largo plazo, como la integración, el reasentamiento en otro país o el retorno son de difícil acceso.

En Europa, particularmente en Grecia y España, el enfoque *hotspot* y las limitaciones a la libertad de movimiento (la llamada 'restricción geográfica') impiden que las personas salgan de estos territorios mientras se procesan sus solicitudes de asilo. Esto significa que, en cualquier día del año pasado, un promedio de 10.000 niños y niñas quedaron atrapados en las islas griegas en condiciones inhumanas. Además, se espera que el nuevo Pacto de Migración y

Asilo solidifique este enfoque mediante la introducción de nuevos procedimientos fronterizos y de detección.

Incluso cuando los niños y las niñas logran acceder a los sistemas de asilo en Europa, a muy pocos se les otorga el estatuto de refugiado. Por ejemplo, Finlandia, Suecia, Noruega y Alemania introdujeron nuevas restricciones que dificultan el acceso de la infancia al asilo o a la renovación de sus permisos de residencia. Muchos menores reciben permisos temporales o su residencia es “tolerada”, pero lo cierto es que el tiempo que se les permite permanecer en el país se ha reducido significativamente y las tasas de reconocimiento de la protección internacional han disminuido, incluso para los nacionales sirios, eritreos y afganos. Los altos niveles de renta requeridos o los criterios de integración hacen que sea imposible para muchos jóvenes renovar sus permisos. Algunos países, como España e Italia, sí que han introducido nuevos permisos por razones humanitarias o han otorgado residencia a adolescentes que cumplen 18 años y deben abandonar los sistemas de protección de menores. No obstante, otros Estados miembro han abandonado por completo la emisión de permisos por razones humanitarias.

La detención de niños y niñas migrantes y refugiados

Recientemente se han introducido nuevas medidas que facilitan la detención de los menores migrantes y refugiados. A nivel europeo, se prevén centros fronterizos para una criba temprana, así como medidas de retorno más severas, iniciativas que pueden facilitar la detención a largo plazo de la infancia y sus familias.

Por ejemplo, en las islas griegas y en las estaciones de policía de Grecia, los niños y las niñas pueden ser detenidos como "medida de protección temporal". En España, el nuevo sistema de Centros Acogida Temporal de Extranjeros (CATE) permite, en la práctica, que los menores y sus familias sean detenidos durante 72 horas en los puntos de desembarque. En Noruega y Suecia, cada vez más niños y niñas son detenidos en los procedimientos previos a la deportación: entre 2013 y 2017, un total de 794 niños fueron detenidos en Noruega. Del mismo modo, los llamados AnkER-Zentren en Alemania (para la acogida, decisión y retorno) están limitando severamente la libertad de movimiento de la infancia.

La reagrupación familiar, casi imposible para la infancia

Pese a que un nuevo fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece que la infancia no acompañada que cumpla los 18 años mientras tiene pendiente los procedimientos de reagrupación familiar conserva el derecho a reunirse con sus familias, las nuevas restricciones lo hacen prácticamente imposible.

Bajo el Reglamento de Dublín, y como parte de los procedimientos de reagrupación familiar con terceros países, los traslados se han vuelto casi imposibles para los niños y las niñas. En 2019, el gobierno alemán rechazó alrededor del 70% de las solicitudes de reunificación familiar realizadas por solicitantes de asilo atrapados en Grecia. En Finlandia, solo la mitad de los niños y las niñas que reciben protección se reúnen con sus familias. Los obstáculos incluyen unos nuevos plazos más cortos para solicitar el procedimiento y unos requisitos de renta muy altos para aquellos que no cumplen con esos plazos (como sucede en Suecia y Finlandia). Las formas complejas y costosas de demostrar las relaciones familiares, como las pruebas de ADN, también evitan que la infancia consiga reunirse con sus familias. En algunos países, como

Alemania o Suecia, a las personas con derecho a protección subsidiaria se les ha restringido o no se les ha permitido solicitar la reagrupación familiar. Los largos períodos de espera para la reunificación familiar en Dublín, que pueden llevar años, a menudo empujan a los niños y las niñas a la clandestinidad en países como Grecia, Italia y España, mientras tratan de llegar a sus familias por su cuenta.

Las leves mejoras en el acceso a la tutela

A nivel europeo, varias propuestas legales han intentado fortalecer las disposiciones relacionadas con el acceso a un tutor o representante legal para los niños, las niñas y los adolescentes no acompañados. También se estableció una Red Europea de Instituciones de Tutela.

En Alemania, la edad de emancipación legal de los y las adolescentes no acompañados en el procedimiento de asilo se elevó de 16 a 18 años, permitiendo el acceso a la protección a más niños y niñas.

En 2017, la ‘Ley Zampa’ sobre la protección de la infancia migrante no acompañada aportó cambios en la legislación y en el sistema italiano de tutela. A 31 de diciembre de 2018, unos 3.000 tutores voluntarios estaban inscritos en las listas establecidas por los tribunales de menores para la asignación de un niño o una niña.

En Grecia, la puesta en marcha del nuevo programa de tutela debía haber entrado en vigor el pasado 1 de marzo de 2020, pero ha sido pospuesto en varias ocasiones, dejando una brecha en la protección para los niños y las niñas que llegan solos al país helénico.

El interés superior del niño y la niña en los procedimientos de asilo y retorno

Si bien el interés superior del niño como principio general se menciona en la mayoría de las leyes de asilo y retorno, se ha hecho poco o ningún esfuerzo para poner en práctica este principio en los distintos países.

En Alemania, Suecia, Finlandia y Noruega, donde es más probable que los niños y las niñas sean devueltos voluntariamente o por la fuerza, se han tomado muy pocas medidas concretas para evaluar adecuadamente el interés superior del o la menor de edad antes de regresar. En la mayoría de los países, los cuerpos de seguridad o de policía están involucrados en las decisiones de asilo o retorno, con poca o ninguna participación de los servicios sociales o agencias de bienestar infantil. Falta información adaptada para los niños y las niñas, así como planes de reintegración adecuados. En este sentido, tanto Finlandia como Noruega han recibido comentarios del Comité de los Derechos del Niño relacionados con la implementación del interés superior del menor (Finlandia) y la violación del principio de devolución (Noruega).

La Covid-19 pone a prueba la protección de la infancia migrante y refugiada

La emergencia sanitaria causada por la pandemia de la Covid-19 pronto se ha convertido en una crisis económica y social, generando preocupaciones sobre el impacto en los niños, las niñas y adolescentes, especialmente en los más vulnerables, como son los que viajan no acompañados.

Las medidas adoptadas por parte de los Estados miembro, en algunos casos, han impedido el acceso a los centros de protección de menores, a los centros de acogida de personas refugiadas y a los equipos de protección infantil, poniendo en riesgo a los niños y las niñas. En algunas instalaciones, como los grandes centros en Alemania, los puntos de acceso griegos, los centros de estancia en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en España o los centros de alojamiento en los Balcanes Occidentales, el distanciamiento social es imposible. En otros casos, como en Italia, los centros no han recibido pautas claras sobre cómo actuar. Esto ha creado riesgos para la salud, situaciones de tensión y violencia dentro de los centros debido a la restricción de movimientos, el aislamiento, la falta de información y la inseguridad general.

Durante el inicio de la emergencia de la Covid-19, los procedimientos de asilo y retorno fueron suspendidos en muchos países. En España, se permitió que las personas salieran de los centros de internamiento previo a la expulsión y siguieron proporcionando acceso a la acogida bajo el sistema de ayuda humanitaria.

En la mayoría de los países, las personas migrantes en situación de irregularidad administrativa se encuentran entre los colectivos más vulnerables, situación que ha empeorado en el contexto de emergencia como el que vivimos con la pandemia de la Covid-19. Muchas personas migrantes tienen miedo a buscar ayuda médica debido a su estado legal y muchos de los que trabajan en el sector informal, la agricultura o los cuidados han perdido sus empleos o los mantienen en condiciones que ponen en riesgo su salud.

Las personas cuyos papeles dependen de la posibilidad de encontrar o mantener su empleo también son particularmente vulnerables. Esto incluye un grupo de alrededor 7.400 jóvenes adultos en Suecia que, después de cumplir 18 años, recibieron un permiso basado en la "Ley de escolarización secundaria". En España y en Italia, se ha ampliado el plazo para la solicitud o la renovación de los permisos de residencia y se amplió el acceso a la acogida, incluso para aquellos que ya no cumplían con los requisitos.

España también ha introducido medidas para proporcionar permiso de trabajo a niños y niñas no acompañados de 16 años o más edad y les permitió ser contratados en el sector agrícola, necesitado de mano de obra tras el cierre de las fronteras en el primer semestre del año. También se ampliaron los plazos para las renovaciones y se flexibilizaron los criterios financieros para renovar todos los permisos, facilitando la reunificación familiar y salvaguardando el interés superior del niño.

Por último, la educación remota o en línea, así como las actividades formativas o de inserción laboral, han supuesto un desafío en todos los países miembros para los niños y las niñas migrantes y refugiados debido al cierre de colegios, centros de prácticas laborales y escuelas de idiomas. Estos menores de edad a menudo no han tenido acceso a los dispositivos adecuados y necesarios para poder seguir los programas de educación a distancia, tales como un ordenador, una tablet o acceso a internet.

Recomendaciones

El anuncio de un nuevo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo empuja a extraer importantes lecciones del pasado. En los últimos cinco años, decenas de miles de niños y niñas refugiados y migrantes han desaparecido. Por su experiencia, Save the Children sabe que la infancia desaparece del sistema porque, ante unos procedimientos de reagrupación familiar tan prolongados en el tiempo, los niños y las niñas viajan solos para buscar a su familia por su cuenta. En muchos casos desaparecen porque no confían en los cuerpos de policía de las

fronteras y se mueven en clandestinidad porque no encuentran otra forma de encontrar seguridad frente a los conflictos y la violencia. Todo esto está fortaleciendo las redes de tráfico y de trata de menores, quienes se aprovechan de las personas que solo buscan seguridad y protección. En el caso de Alan Kurdi, este viaje le costó la vida.

Los debates en Europa ya no se centran en la protección de las personas solicitantes de asilo, sino en la protección de las fronteras. El derecho al asilo está presente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, junto con la obligación de considerar el interés superior del menor. De cara al futuro, la UE no debería perder de vista sus Tratados fundacionales e internacionales, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Save the Children cree que la mejor garantía para mantener a los niños y las niñas seguros y protegidos es una inversión continua en sistemas sólidos de protección infantil, incluso como parte de las legislaciones de asilo y migración. Para garantizar que los derechos de la infancia se respeten adecuadamente, la organización internacional propone las siguientes recomendaciones:

1. La infancia migrante y refugiada debe poder acceder a la protección en Europa.

Es necesario que existan salvaguardas y procedimientos para proteger a los niños y las niñas antes de acceder a cualquier procedimiento formal. Las devoluciones en caliente, las expulsiones colectivas y las restricciones al derecho a ser rescatados en el mar impiden que los niños y las niñas accedan a la protección. La Comisión Europea y los Estados miembro, a través del Sistema Europeo de Asilo y de los marcos normativos nacionales, deberían asegurar que:

- La infancia tenga acceso a información adaptada a su edad y en un idioma que comprenda. Los niños y las niñas deberían recibir esa información de una persona u organización en la que puedan confiar.
- No se pueda obligar a ningún niño o niña a proporcionar datos biométricos.
- Los guardias fronterizos estén capacitados en protección y salvaguarda infantil y puedan derivar de manera temprana a los niños y las niñas a los servicios de protección adecuados.
- Los países europeos desarrollen mecanismos de derivación adecuados para garantizar que los niños y las niñas, incluidos los no acompañados, puedan acceder de inmediato a los servicios adecuados.
- La infancia cuente con garantías procesales efectivas, que incluyan plazos adecuados y recursos suficientes para su acceso a un tutor, un abogado, mediadores e intérpretes y la posibilidad de recurso contra la decisión de asilo. La infancia que llega al territorio sin acompañamiento debería estar exenta de la solicitud de protección internacional en frontera.
- Se establezcan mecanismos efectivos de seguimiento y rendición de cuentas a través de una entidad independiente para las actuaciones en frontera de los agentes fronterizos que infringen sus obligaciones legales, incluyendo un mecanismo de queja y denuncia, investigaciones y sanciones.

2. La Comisión Europea y los Estados miembro deberían trabajar conjuntamente para la adopción de un mecanismo de solidaridad que proteja a los niños y niñas. Cualquier nuevo sistema europeo de reubicación o solidaridad debe garantizar que se aplique correctamente el interés superior del menor. Para ello, debe incluir:

- La participación formal de las ONG locales y/u otros actores que trabajan directamente con la infancia, al estar en la mejor posición para apoyar la identificación, preparación y coordinación de los traslados.
- El tiempo suficiente para identificar adecuadamente a los niños y las niñas e informarles, evaluar su vulnerabilidad y su interés superior. Se debe proporcionar información adaptada sobre el país de destino y se deben incluir tantos detalles como sea posible sobre las condiciones de vida después de la llegada al país de acogida.
- El establecimiento de criterios claros de elegibilidad para acceder a la reubicación, basados en las necesidades de protección y comunicados de manera transparente a todas las partes involucradas. Esto incluye a los propios niños y niñas y a sus cuidadores y/o tutores.
- Mecanismos para garantizar que se escuche adecuadamente a la infancia durante todo el proceso
- A la llegada en el país de destino, efectuar el traslado inmediato a las instalaciones de acogida final (evitando traslados múltiples), teniendo en cuenta la existencia de vínculos familiares y comunitarios para decidir el lugar donde destinar al niño o la niña. Facilitar en la medida de lo posible la cercanía con amigos o miembros de la comunidad de origen.

3. La Comisión Europea debería adoptar un plan para la prohibición de la detención de la infancia migrante e invertir en medidas alternativas. Cada vez más países intentan establecer nuevos procedimientos para detener a los niños y las niñas, ya sea en el contexto del asilo o el retorno, y por períodos más prolongados. Ningún niño o niña debe ser detenido en el contexto de los procedimientos migratorios, ya que esto nunca responde al interés superior del menor. Para ello, se debe:

- Invertir en el establecimiento de alternativas a la detención, a través de un procedimiento de gestión de casos, el acogimiento familiar o soluciones basadas en la convivencia familiar.
- Adoptar soluciones a largo plazo para los niños y las niñas que no tienen acceso a protección, pero que tampoco pueden ser devueltos a sus países de origen. Esto podría incluir permisos de residencia temporales y esquemas de regularización que permitan el acceso al trabajo o la educación.
- Evitar la detención o separación de las familias por el control migratorio. Varios Estados miembros ofrecen viviendas familiares alternativas u otras formas de supervisar a las familias pendientes de los procedimientos de asilo o expulsión.
- Tener en cuenta que las formas más breves y menos invasivas de restricciones y limitación de la libertad de movimiento también violan el interés superior del menor y pueden afectar el estado mental y el desarrollo de los niños y las niñas de la misma manera que la detención prolongada. Incluso cuando los menores son detenidos durante unas pocas horas, su salud mental puede verse afectada.

4. La evaluación de la edad, tal y como está establecido bajo la Directiva sobre Procedimientos, debe ser una medida de último recurso, otorgando siempre el beneficio de la duda al potencial menor. Para ello, pedimos que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- Deben aplicarse procedimientos adaptados a la infancia, mínimamente invasivos, a través de métodos de investigación multidisciplinarios que tengan en cuenta aspectos físicos y psicológicos del niño o la niña y su identidad étnica y cultural.
- Siempre debe aplicarse la presunción de minoría durante toda la evaluación. La autoridad nacional responsable de la protección de la infancia debe ser la que evalúe formalmente la edad del niño.

5. La Comisión Europea y los Estados miembro deben asegurar el acceso a un tutor independiente y capacitado dentro de las primeras 24 horas. Los tutores y las tutoras pueden desempeñar un papel importante en la prevención de la desaparición de niños y niñas. Toda nueva legislación de la UE debería garantizar que:

- Las tareas y responsabilidades del tutor o el representante legal del niño o la niña están claramente definidas, incluidas las normas mínimas aplicables a todos los Estados miembros. Éstas deberían incluir garantizar el bienestar y el interés superior, así como complementar la capacidad jurídica del menor. El Comentario General No. 6 de la ONU proporciona una guía clara sobre las tareas de un tutor.
- Cuando se identifica a un niño o niña sin referentes familiares y en un plazo máximo de 24 horas, se debe designar un tutor o representante legal (aunque sea temporal) que tenga las mismas tareas y responsabilidades que el tutor permanente. Se podría establecer un grupo de tutores especializados en cada Estado miembro para garantizar que los niños y las niñas estén protegidos de manera adecuada e inmediata después de su identificación, independientemente de si han solicitado o no protección internacional.
- Un tutor o una tutora deben tener las habilidades y la experiencia necesarias para proteger el interés superior del menor y su bienestar. Esta experiencia debe combinarse con la capacitación adecuada y continua proporcionada por las autoridades competentes. Es necesario prever una financiación suficiente en los presupuestos de la UE y de los Estados miembros para garantizar que los tutores reciben el apoyo adecuado.
- Los tutores deben ser independientes y capaces de tomar decisiones imparciales que protejan el interés superior del niño o de la niña. Deben ser monitoreados de manera efectiva y sistemática para garantizar que no actúen en su contra. La infancia debe disponer de mecanismos de denuncia eficaces en un formato y en un idioma que comprendan.

6. La Comisión Europea y los Estados miembro deberían adoptar un procedimiento para que la reagrupación familiar sea inmediata, accesible y flexible, e incluya traslados acelerados en casos de emergencia. La infancia debería poder acceder a la reagrupación familiar de manera segura, eficiente y rápida. Los límites actuales a la reunificación familiar pueden provocar los denominados "movimientos secundarios" inseguros, en los que los niños y las niñas se trasladan a otros países para encontrarse con sus parientes, lo que puede exponerlos a múltiples riesgos.

- Deben eliminarse los obstáculos innecesarios, como las pruebas de ADN o los complejos procedimientos administrativos para reconocer los documentos de identificación.
- Los estrictos plazos legales previstos no pueden ser la única base para perder el derecho del niño o la niña a la reagrupación familiar. Los plazos deben aplicarse generosamente, al igual que la cláusula humanitaria.
- Un procedimiento acelerado debería permitir que los niños y las niñas se reúnan con sus familiares lo antes posible después de llegar a la UE.
- Cualquier esfuerzo por armonizar los diferentes procedimientos de reagrupación familiar entre los Estados miembros debe garantizar el más alto nivel de protección para los niños.

7. Se debería aplicar el principio del interés superior del menor en todos los procedimientos a nivel nacional y europeo, según lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

- Los servicios sociales y/o de protección infantil deberían participar formalmente como órganos independientes que evalúan el interés superior del niño como parte de los procedimientos de asilo y retorno.
- Las evaluaciones del interés superior deben definirse, formalizarse y armonizarse claramente en todos los Estados miembros en la legislación de asilo pertinente, comenzando por su inclusión bajo el reglamento Dublín III.
- El interés superior del niño debe ser una consideración primordial en cualquier decisión relacionada con la infancia y tener como objetivo la solución duradera más estable, incluido un plan para implementar dicha solución.
- Cualquier evaluación debe considerar cuidadosamente, y en todo momento, las opiniones del niño o de la niña, proporcionándole información, asesoramiento y asistencia jurídica de manera adaptada.

8. Asegurar que la infancia tenga acceso a una residencia segura, a la protección y a los servicios sociales. En toda Europa, los niños y las niñas reciben diferentes permisos de residencia que otorgan diferentes niveles de protección. Después de cumplir los 18 años, a menudo abandonan el sistema de protección con pocas salvaguardas. Para garantizar una mayor seguridad y una mayor protección, y evitar que desaparezcan del sistema, deben tener acceso a:

- Permiso de residencia mínimo hasta los 18 años que les otorgue pleno acceso a los servicios, incluida la educación formal o el empleo, y los servicios sociales y de salud.
- Un permiso de transición para los y las jóvenes de entre 18 y 21 años que están saliendo del sistema de protección, que les permita acceder a la educación, períodos de prácticas y / o formación profesional.
- Un programa de Garantía Juvenil que les proporcione reales oportunidades de empleo, educación, prácticas y aprendizaje accesible también para los y las jóvenes cuya situación administrativa es insegura, que pueden tener un permiso temporal, una decisión de asilo o retorno pendiente o falta de documentación adecuada.

9. En su cooperación internacional, la UE y sus Estados miembro deberían invertir en los sistemas de protección infantil a lo largo de las rutas migratorias.

- Cualquier acuerdo bilateral nacional o de la UE con países de origen y tránsito relacionado con la migración debe incluir referencias expresas a las normas de protección infantil y la inversión continua en sus sistemas de protección infantil.
- La UE debe fortalecer y promover los sistemas de protección infantil de carácter comunitarios y familiares transfronterizos y en las comunidades de origen, tránsito y destino, en el espíritu de las Directrices de la UE para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño.
- Una mayor colaboración con y entre autoridades fronterizas, organizaciones comunitarias e instituciones religiosas podría conducir a una mejor identificación de la infancia más vulnerable entre las fronteras.

10. La UE y sus Estados miembro deberían ampliar las vías legales y seguras de acceso para la infancia. La UE debería facilitar la movilidad a Europa abriendo y reforzando canales seguros y regulares para quienes necesitan protección internacional y para otros perfiles de personas migrantes.

- Estos canales deben incluir, entre otros, reasentamiento, admisión y visas de carácter humanitario, movilidad de trabajadores dependiendo de sus cualificaciones, visados para estudiantes y programas de patrocinio privado y comunitario. En el caso de la infancia, se debe respetar y facilitar la reagrupación familiar y el derecho a la vida familiar (art. 8 del CEDH).
- Los obstáculos innecesarios a la reagrupación familiar relacionados con la validez de los documentos, pruebas de parentesco, ingresos u otros requisitos o plazos procesales irrazonables deben eliminarse de conformidad con el estándar del art. 10 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que ordena la tramitación de la reunificación familiar "de manera positiva, humana y rápida".

La protección de la infancia migrante y refugiada en España

En los últimos 5 años, en España no ha habido grandes avances en las normas y prácticas que buscan proteger específicamente a la infancia migrante y refugiada, aunque sí ha habido algunos cambios que han afectado a estos niños y niñas directamente.

Limitaciones a la libertad de movimiento y detenciones

En junio de 2018, el Gobierno español estableció un nuevo sistema para la gestión y recepción de las personas migrantes y refugiadas que llegan por mar a las costas de Andalucía. El nuevo modelo introdujo un nuevo organismo de coordinación, Mando Único, encargado de coordinar las acciones de todos los actores implicados en la recepción en primera línea de las llegadas marítimas: guardacostas españoles, policía española, FRONTEX, ONG, etc.

Este cambio también implicó la creación de los nuevos Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) del Ministerio de Interior e instalaciones de acogida humanitaria del

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Centros de Atención de Emergencia y Derivación (CAED), a fin de mejorar la capacidad ante el aumento de llegadas marítimas.

En enero de 2019, el Gobierno español también anunció su intención de reducir la migración irregular al detener la patrulla activa de los guardacostas españoles de Salvamento Marítimo en las costas mediterráneas y poner obstáculos a los barcos de rescate de las ONG. Según la información publicada por Salvamento Marítimo, esto ha resultado en una reducción severa de sus actividades a lo largo de 2019. Por otro lado, el Gobierno marroquí afirmó que, durante 2019, obstaculizó la llegada de 70.000 migrantes a España gracias al despliegue de sus fuerzas de seguridad.

El pasado 29 de julio de 2020, el Tribunal Supremo ha emitido una sentencia en la que reconoce el derecho a la libre circulación por todo el territorio nacional de un solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta. De esta manera, la decisión avala que las personas solicitantes de asilo, una vez su solicitud de asilo es admitida a trámite, tienen derecho a la libre circulación en el territorio español, por lo que no pueden impedirse sus traslados a la Península desde Ceuta y Melilla.

Derecho a quedarse

Desde 2019, se han introducido algunas medidas que han propiciado la posibilidad de quedarse en España para algunos colectivos de personas migrantes y refugiadas, y en particular para la infancia tutelada. El 5 de marzo de 2019, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) introdujo una política que otorga permisos de residencia renovables por un año “por motivos humanitarios de protección internacional” a los ciudadanos venezolanos cuyas solicitudes de asilo hayan sido rechazadas entre enero de 2014 y febrero de 2019. Bajo este esquema, se otorgó un total de 40.000 estatus humanitarios a personas venezolanas. Venezuela es la primera nacionalidad de los solicitantes de asilo en España.

No se han introducido otros cambios adicionales hasta 2020, cuando la nueva Secretaría de Estado de Migraciones introdujo cambios en los requisitos para acceder a permisos de residencia para menores y jóvenes no acompañados. De hecho, una interpretación reciente realizada por un fallo de la Corte Suprema declaró que los y las adolescentes que cumplen 18 años no pueden renovar sus permisos utilizando los fondos públicos que reciben de las ONG para justificar que tienen sus propios medios financieros, y aumentaron la cantidad de dinero que tienen que ganar cada año para obtener la renovación de sus permisos. El debate condujo a una reacción de la Secretaría, que anunció que se introducirá una reforma de los permisos para la infancia no acompañada con el fin de permitirle tener un permiso de residencia que no dependa de su participación en el mercado laboral sino más bien en función de su integración en España.

Además, antes de que comenzara la crisis de la Covid-19 en España, la Secretaría introdujo el permiso de trabajo para infancia migrante tutelada mayor de 16 años que hasta ahora dependía de tener oferta de trabajo. La Secretaría también introdujo cambios en el registro municipal del padrón para facilitar el acceso a este colectivo. La inscripción en el registro da acceso a los servicios sociales básicos, incluida la población en situación irregular, y cualquier obstáculo para ello supone tener dificultades para acceder a la salud, la educación o cualquier otro recurso público básico.

Protección de la infancia en la frontera y su acceso al territorio

El acceso al territorio para las familias y la infancia en búsqueda de protección se ha visto enormemente obstaculizado en los últimos tiempos. En enero de 2020, España comenzó a exigir una visa de tránsito para los nacionales originarios de Yemen, lo que ya había ocurrido con los nacionales de Siria y Palestina. De esta forma, es mucho más fácil que las familias necesitadas de protección internacional lleguen a España para solicitar asilo.

En febrero de 2020, la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) publicó su sentencia largamente esperada en el caso de ND y NT contra España sobre la devolución de dos personas migrantes subsaharianas a Marruecos después de que intentaron cruzar la frontera del enclave de Melilla. En su sentencia muy criticada, la Corte concluyó que los demandantes se habían puesto en peligro al saltar la valla fronteriza española en lugar de utilizar los procedimientos existentes para ingresar legalmente al territorio. Las organizaciones de la sociedad civil han rechazado el razonamiento detrás de la sentencia, ya que no existen vías legales para acceder al territorio para la población subsahariana en Marruecos.

Traslados por reagrupaciones familiares bajo el Reglamento de Dublín

El derecho a la unidad familiar de los niños y las niñas migrantes y refugiados en España sigue representando un gran desafío. Desde 2016, España ha recibido 216 solicitudes de niños y niñas sin referentes familiares para su reagrupación familiar a través del reglamento de Dublín. De ellas solo se llevaron a cabo 76 traslados. Los niños eran de Pakistán (166), Marruecos (20), Guinea (5) y Bangladesh (4). Por su parte, España solicitó solo 6 traslados a otros países miembros bajo este esquema, aunque finalmente solo 2 niños fueron reagrupados. Los solicitantes eran de Guinea (2), Siria (3) y Turquía (1).

Los principales obstáculos a los que se enfrentan los niños y niñas separados de sus familias (ya sea por Dublín o no) se refieren a la duración del proceso y las pruebas de ADN. Los largos tiempos de espera han llevado a la infancia a intentar moverse para reagruparse por sí sola, sin esperar los resultados de los procedimientos. Otros se desaniman tanto que retiran la solicitud de reunificación y esperan a que el niño cumpla la mayoría de edad.

Acceso a un tutor

El sistema de tutela en España es competencia de los gobiernos autónomos a nivel regional. La comunidad autónoma en la que se encuentra o ha ingresado un menor no acompañado está a cargo de su tutela, aunque la responsabilidad se transfiere al director del centro donde vive menor, quien en la práctica es el tutor de todos los niños y niñas que están alojados.

Debido a la falta de mecanismos para compartir la responsabilidad, esto a menudo conduce a ratios insostenibles de niños y niñas por tutor, debido al hacinamiento que caracteriza a los centros de protección en las principales regiones de llegadas marítimas y terrestres, como Andalucía y Melilla, donde están tutelados casi el 70% del total de la infancia migrante y refugiada. Además, los tutores no son independientes, ya que no son externos, lo que puede representar un conflicto de intereses en la defensa del menor, sobre todo cuando se trata de condiciones de acogida y bienestar del menor.

En 2018, el gobierno español asignó fondos extraordinarios a las Comunidades Autónomas, debido al rápido aumento del número de niños y niñas no acompañados que llegaron a España

ese año. Sin embargo, el gobierno no ha previsto asignar más fondos con carácter estable. El debate sobre la necesidad de una estrategia integral sobre la acogida e inclusión de la infancia y adolescencia migrante y refugiada en España ha llevado a la apertura de un proceso de consulta dentro del Observatorio español de la infancia, bajo el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

El Observatorio, compuesto por representantes de los sistemas de tutela pública de las comunidades autónomas, los principales ministerios competentes y las ONG, ha estado redactando un documento en el que se propone un modelo completamente nuevo que incluye mecanismos para compartir las responsabilidades a nivel territorial y la introducción de un mecanismo nacional de derivación. Sin embargo, esta propuesta aún no ha sido adoptada y las diferentes posiciones de los representantes que se sientan en el Observatorio dificultan el consenso entre todas las partes involucradas.

Mientras tanto, el Gobierno adoptó algunos criterios comunes aplicables a todos los sistemas regionales de protección y tutela de menores, con el objetivo de reducir las diferencias existentes en los niveles de protección y calidad de recepción entre una región y otra e impulsar acciones estandarizadas con respecto a su acceso a la tutela, acceso a servicios básicos y documentación.

El interés superior del niño y el derecho a la protección

En diciembre de 2017, el Observatorio de Infancia adoptó el anexo sobre infancia del Protocolo nacional de lucha contra la trata de seres humanos, para reforzar la coordinación entre los sistemas de protección de menores a nivel autonómico y el sistema de lucha contra la trata a nivel estatal.

La respuesta frente a la Covid-19

El estado de alarma declarado entre el 15 de marzo y el 21 de junio de este año debido a la pandemia de la Covid-19 ha tenido importantes consecuencias en la vida de la infancia y las familias migrantes y refugiadas en España.

El estado de alarma implicó el cierre de todas las fronteras exteriores, lo que provocó una suspensión de facto de la posibilidad de solicitar asilo en España para la población en búsqueda de protección internacional. Se suspendió la libertad de movimiento en el territorio español y también todos los plazos aplicables a los procedimientos administrativos, incluidos los permisos de residencia y las fechas de vencimiento de los documentos de identificación, las decisiones de retorno o las solicitudes de asilo. Como resultado, las personas detenidas en los CIEs fueron puestas en libertad y 350 de ellas fueron derivadas al sistema de acogida humanitaria. Aunque los registros y solicitudes de asilo se suspendieron durante el estado de alarma, el acceso a la acogida de asilo no se suspendió incluso cuando los solicitantes no habían podido registrar su solicitud. Además, se interrumpieron los plazos de acogida para las personas solicitantes de asilo que ya estaban alojadas, para no expulsar a quienes hubieran alcanzado el período máximo permitido.

No obstante, y debido a las condiciones previas de saturación del sistema de acogida, no se pudieron garantizar todas las plazas necesarias, lo que provocó un fuerte aumento en el número de familias y personas que en busca de protección internacional en situación de calle o en espacios creados para la población sin hogar. El 1 de junio, la Oficina de Asilo y Refugio

OAR reactivó los procedimientos de asilo, pero solo aquellos que ya habían sido presentados antes del estado de alarma. España todavía tiene un retraso de 100.000 solicitudes de asilo pendientes de resolución.

Es importante mencionar que la situación sanitaria dentro de los sistemas de acogida humanitaria y de asilo durante el estado de alarma ha estado mayoritariamente bajo control y eso principalmente ha sido gracias a la acogida en pequeña escala que se realiza. Esto se aprecia sobre todo cuando se analizan las situaciones que han representado un mayor desafío y que conciernen los maxi centros de estancia temporal CETI en Ceuta y Melilla. En estos enclaves, los dos centros de acogida para las personas solicitantes de asilo en espera de su admisibilidad al procedimiento de asilo, se enfrentaron a grandes problemas para garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias adoptadas en materia de distanciamiento físico, acceso a materiales sanitarios, acceso a atención médica adecuada y espacios separados en caso de brotes.

El sobreocupado CETI de Melilla, que acogía a más de 1.600 personas migrantes y refugiados cuando su capacidad es para 780, la falta de espacios alternativos adecuados para la acogida de la población migrante y refugiada en la ciudad, así como la suspensión de los traslados a la península española, llevaron a una situación insostenible. Cabe destacar que el CETI de Melilla acogía a 200 niños y niñas que no podían contar con los recursos educativos, sanitarios y de ocio adecuados. Además, el hacinamiento del centro expuso a los menores a vivir en condiciones muy estresantes y cerca de los numerosos conflictos que tuvieron lugar.

En la ciudad autónoma se improvisaron nuevos recursos para dar acogida a las 300 personas migrantes y solicitantes de asilo que saltaron la valla fronteriza y llegaron a la ciudad desde Marruecos, a un grupo de 20 adolescentes ex tutelados que fueron derivados del centro de protección tras su cumplimiento de la mayoría de edad, y a todas las demás personas que viven en las calles de Melilla o que se encontraron atrapadas allí debido al cierre de la frontera, la mayoría de estas ciudadanas marroquíes. Los nuevos espacios de acogida no proporcionaron protección adecuada a la población vulnerable, circunstancias denunciadas por la sociedad civil debido a la falta de las adecuadas infraestructuras, alimentación y medidas sanitarios. También se observaron violaciones en los derechos reconocidos a las personas solicitantes de asilo y a la juventud ex tutelada. La libertad de movimiento estaba restringida incluso cuando al resto de la ciudad se le permitía moverse.

También se adoptaron medidas excepcionales con respecto a la adolescencia migrante tutelada, permitiéndoles seguir estando en los centros de protección de menores hasta el fin de las restricciones. La Secretaría de Estado de Derechos Sociales y la Dirección General de Infancia emitieron una recomendación para todos los sistemas autonómicos de tutela. Sin embargo, en la ciudad de Melilla, esto no se respetó del todo debido a la situación de hacinamiento del centro de protección de la Purísima, que también tenía que alojar a niños y niñas que vivían en la calle y reintegrados en el sistema durante el estado de alarma.

Una preocupación importante ahora concierne a aquellos niños y niñas que han cumplido la mayoría de edad durante el estado de alarma (140 solo en la ciudad de Melilla), ya que no todos los sistemas de protección disponen de las plazas para la adolescencia migrante tutelada cuya situación administrativa no se había regularizado antes de cumplir los 18 años durante el estado de alarma. Tampoco se ha abordado ninguna medida específica para su regularización, exponiéndoles al riesgo de ser expulsados del país. Recientemente, un Convenio entre la Secretaria de Estado de Migraciones y el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 ha destinado financiación adicional justamente para permitir a las dos ciudades autónomas reforzar sus sistemas de protección.

Durante el estado de emergencia, también se adoptaron varias iniciativas para facilitar el acceso a sectores laborales esenciales que necesitaban la inclusión rápida de la fuerza laboral para garantizar su sostenibilidad debido a la restricción de los movimientos de trabajadores y el cierre de las fronteras. Este fue principalmente el caso de los sectores de agricultura y salud. La Secretaría de Estado de Migraciones emitió una instrucción que facilitó el reconocimiento de las calificaciones de los profesionales del sector sanitario, lo que permitió a 200 profesionales acogerse a esta medida.

Además, se fomentó la inclusión laboral y el acceso al permiso en el caso de los trabajadores en el sector agrícola y se garantizó el acceso a las renovaciones de sus permisos de residencia y trabajo después del final de la temporada. Esta iniciativa también se dirigió específicamente a la adolescencia tutelada mayor de 16 años, incluso si no contaban con el permiso de trabajo. Debido a la alta vulnerabilidad de los menores no acompañados, se les emitió un permiso especial que les garantiza una renovación de 2 años después de que finalice su contrato de trabajo en el campo.

Finalmente, se tomaron iniciativas extraordinarias para las víctimas de la trata, con la adopción de un Plan de Contingencia para garantizar ayuda, asistencia, servicios y alojamiento a todas las mujeres y niñas con indicadores de trata, sin la necesidad de ser identificadas oficialmente como víctimas por la policía o sin importar su estatus migratorio administrativo.

El fin del estado de alarma, el 21 de junio de 2020, finalmente llevó a la adopción de varias instrucciones con el objetivo de evitar la irregularidad sobrevenida de la población migrante debido a la crisis económica que siguió al confinamiento, las fechas de vencimiento de los permisos de residencia se extendieron 6 meses, y se flexibilizó el criterio financiero para su renovación para tener en cuenta la realidad del mercado laboral. Se tomó una decisión particularmente relevante con respecto a los permisos de reagrupación familiar, lo que permitió la reunificación incluso cuando no se cubren los requisitos financieros, con el fin de garantizar "el interés superior del niño" durante la crisis financiera y laboral como consecuencia de la crisis de la Covid-19.

Además, el Gobierno español adoptó por primera vez un Ingreso Mínimo Vital para la población en situación más vulnerable. Aunque los ingresos no son accesibles a la población migrante en situación irregular, para los menores no acompañados que hayan cumplido la edad y sean menores de 23 años, ni para los solicitantes de asilo, sí incluye a las víctimas de trata en situación irregular. El número estimado de familias de origen migrante es de 150.000 en estos momentos, lo que representa el 18% del total de beneficiarios del novedoso régimen de renta mínima.

El último reto al que están haciendo frente las administraciones en España es la coordinación necesaria entre el nivel central y el autonómico en la primera acogida y en la cuarentena de las personas migrantes y refugiadas que llegan por vía marítima al país desde que finalizó el estado de alarma. En agosto, unas 400 personas recién llegadas por vía marítima al país se quedaron en situación de calle, entre ellas también había niños y niñas.

Recomendaciones para España

La crisis sanitaria y las medidas de confinamiento implementadas para hacer frente a la Covid-19 han puesto una vez más en evidencia algunas cuestiones crónicas que conciernen al trato que reciben los niños y las niñas en movimiento en España, así como las principales dificultades

a las que se enfrentan para poder ser protegidos. De cara a las próximas reformas que han sido anunciadas por el Gobierno, desde Save the Children recomendamos priorizar la adopción de:

1. Un nuevo modelo integral de intervención con infancia migrante y refugiada sin referentes familiares.

2. Un nuevo procedimiento de evaluación de la edad respetoso para la infancia.

3. Una nueva normativa de asilo para introducir enfoque de infancia y procesos efectivos para la protección y la salvaguarda del derecho a la unidad familiar de niños y niñas.

4. Una nueva normativa de extranjería para asegurar procesos de inclusión reales para infancia migrante y refugiada.