

XXXV CURSOS DE VERANO DEL ARARTEKO  
XXVIII CURSOS EUROPEOS

Europa, ¿tierra de asilo? Desafíos y respuestas

Ponencia IV: *Cómo garantizar los derechos de la infancia migrante y refugiada en Europa*

Marta Arias, Asesora de Políticas de Infancia, UNICEF Ginebra

7 julio 2016, 12:45 horas

Palacio de Miramar. Donostia – San Sebastián

Quisiera comenzar mi intervención agradeciendo al Ararteko su amable invitación a participar en este curso, que aborda uno de los grandes retos para los derechos de la infancia en Europa en el momento actual.

Yo voy a abordar mi ponencia desde la perspectiva de los derechos de la infancia, puesto que éste es el mandato de UNICEF como Agencia de Naciones Unidas. Me voy a referir por tanto a un grupo muy específico de población, el que se encuentra en la “zona de intersección” entre los derechos específicos de los refugiados y aquellos que corresponden a todos los menores de 18 años por el mero hecho de serlo, independientemente de cualquier otra condición. Esto debería ofrecerles un marco reforzado, casi blindado, de protección, pero como veremos lamentablemente esto dista mucho de la realidad.

### **La situación actual**

De enero a diciembre de 2015, más de 1,2 millones de personas llegaron a las costas europeas buscando refugio. En Septiembre de 2015, uno de cada diez refugiados o migrantes era un niño. A finales de diciembre esta cifra había ascendido a uno de cada tres. Hoy en día, los niños representan el 40% de los refugiados y migrantes atrapados en Grecia.

En todo 2015, un total de 406,000 niños solicitaron asilo en Europa (una cifra sin precedentes). De ellos, uno de cada cuatro era un menor no acompañado. De hecho, solo en Suecia, el número de menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo en 2015 superó en 1,5 veces el total de solicitudes en toda la UE en 2014.

### **Una crisis para la infancia**

Por todo esto, en UNICEF insistimos en que ésta es una crisis que está afectando de manera muy especial a la infancia. Y también por eso estamos recordando de manera incesante que los niños, por el mero hecho de serlo, tienen derechos específicos, recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño que todos los estados implicados en esta crisis han ratificado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño es el tratado internacional más ratificado de la historia. En el momento de celebración del curso, Estados Unidos es el único país del mundo que no lo ha hecho.

## **Países de origen**

Antes de seguir con la presentación, recordemos por un momento que la mayoría de personas que solicitaron asilo en Europa en 2015 venían de países afectados por conflictos, principalmente Siria, Afganistán e Iraq.

Solo en Siria hay 8,4 millones de niños afectados por más de 5 años de conflicto. Para muchos de ellos, esta es la única realidad que conocen. Hay niños reclutados por las distintas facciones en conflicto desde los 7 años. Más de 2 millones de niños dentro de Siria y 700,000 fuera están sin escolarizar. Al menos 200,000 viven en ciudades sitiadas y, desde 2011, UNICEF ha verificado ataques a más de 4.000 escuelas en Siria.

## **Principales rutas**

Hay dos rutas migratorias principales en el Mediterráneo a día de hoy: la ruta este desde Turquía a Grecia y a través de los Balcanes (utilizada mayoritariamente por Sirios, Afganos e Iraquíes) y la ruta mediterránea central, que arranca en distintos países de África y acaba llegando a Italia desde Libia. Los países principales de origen en este segundo caso a lo largo de 2015 fueron Eritrea, Somalia, Nigeria, Gambia y Senegal.

En este punto, quisiera recordar dos cosas muy importantes a tener en cuenta: por una parte, el hecho de que la mayor parte de los refugiados Sirios no están en Europa. Muchos siguen como desplazados dentro del país y otros muchos están en los países limítrofes, todavía esperando poder volver a Siria pronto. Así por ejemplo en Líbano, uno de cada tres habitantes a día de hoy es un refugiado Sirio. Esta cifra equivaldría a más de 15 millones de personas en un país como España.

Por otra parte, no podemos olvidar que esta situación que estoy describiendo ahora no es la única en el mundo. Todo lo contrario. Migración y refugio son fenómenos globales tan antiguos como la humanidad misma, y necesitan por tanto de estrategias globales que los regulen.

## **Países de tránsito**

A día de hoy, los dos *hubs* principales en las rutas de refugiados y migrantes son Turquía y Libia.

En Turquía viven actualmente 2,7 millones de sirios y unos 300,000 refugiados de otras nacionalidades.

En Libia, ahora mismo hay unos 240,000 migrantes y refugiados esperando para cruzar. El 4% están en centros de detención. Los testimonios que nos llegan de los niños que han pasado por este país son a menudo aterradores: *"si intentabas correr te disparaban, si te*

*parabas a descansar te pegaban, era como ser esclavos. Después de trabajar, nos encerraban*<sup>2</sup>.

## **Países de destino**

Los países que recibieron un mayor número de solicitudes de asilo por parte de menores extranjeros no acompañados en 2015 fueron Suecia, Alemania, Hungría e Italia.

Sin embargo, cabe destacar que son muchos los niños que no aparecen en los registros porque han realizado su trayecto tratando de evitar un sistema que no les da la respuesta que necesitan. Otros, por el mismo motivo, desaparecieron después de haber sido registrados, y suponemos que muchos de ellos decidieron continuar viaje para alcanzar a familiares, amigos o conocidos en otro país de destino en Europa.

## **Una crisis cambiante**

Nos enfrentamos a una crisis que implica a muchos países. Es compleja, de cambios muy rápidos, y bastante impredecible. Durante el otoño y el invierno pasados, el principal desafío consistía en atender las necesidades de 5,000 personas al día, que se movían lo más rápido que podían hacia el interior de Europa, ya que sabían que la política de fronteras abiertas apoyada por Angela Merkel no duraría mucho. Esto supuso un reto para nuestra forma de trabajar en UNICEF, puesto que nuestro apoyo a refugiados se había diseñado y realizado tradicionalmente pensando en población estática.

El 7 de marzo, la llamada “ruta de los Balcanes” se declaró oficialmente cerrada y la situación dio un giro. A esto le siguió el acuerdo UE-Turquía del 18 de marzo. Como consecuencia, unas 59,000 personas se han quedado varadas en Grecia y a lo largo de la ruta. Unos 24,000 de ellos son niños. Esta población tiene ahora unas necesidades diferentes a las que también debemos hacer frente. Además, ACNUR sigue reportando cientos de personas que todos los días cruzan fronteras y transitan por la ruta por vías ilegales (lo cual representa un mayor peligro para ellos, en especial para los niños).

## **La respuesta de UNICEF**

Las necesidades específicas de la infancia no han sido el único reto que hemos debido abordar en esta crisis. Su especial naturaleza y, sobre todo, sus manifestaciones en el corazón de Europa, han supuesto un desafío para UNICEF en muchos sentidos. Nos hemos tenido que adaptar a un escenario nuevo que retaba casi a diario nuestra manera de trabajar.

Así por ejemplo, UNICEF no tenía presencia operativa como agencia de Naciones Unidas en la mayoría de los países de la UE. Eran los Comités Nacionales (organizaciones

---

<sup>2</sup> [UNICEF Child Alert. Danger Every Step of the Way. A Harrowing Journey to Europe for Refugee and Migrant Children](#)

independientes de la sociedad civil, asociadas a UNICEF a través de un acuerdo marco de cooperación) quienes realizaban un trabajo constante de sensibilización, captación de fondos, e incidencia política, pero sin poder ejecutar intervenciones vinculadas a la provisión directa de servicios. Cuando estalló la crisis, este modelo de presencia se manifestó insuficiente, puesto que rompía la continuidad en la asistencia que podíamos prestar a los niños refugiados y migrantes a lo largo de la ruta. Por este motivo, hemos adaptado nuestra forma de trabajar y a día de hoy UNICEF está ya operando programas (directamente como Agencia de Naciones Unidas a través de acuerdos con los gobiernos) en Eslovenia, Alemania, Grecia e Italia.

Este nuevo modelo ha permitido que, solo en la ruta de los Balcanes, 140.000 niños hayan recibido asistencia directa desde Septiembre de 2015. 32.000 bebés y niños pequeños han sido atendidos en espacios para madres y bebés y más de 100.000 niños recibieron ropa de abrigo durante el invierno.

Pero la provisión de servicios, por muy necesaria que sea, no es la principal intervención que reclama una situación como la que atraviesa Europa. Estamos en una de las regiones más ricas del planeta, que se enfrenta sin embargo a un reto político y técnico de grandes dimensiones. Por eso, otros aspectos fundamentales de nuestra intervención son los siguientes:

- 
- Establecimiento y mejora de estándares de protección a la infancia.
  - Formación de trabajadores de atención directa a los niños refugiados y migrantes.
  - Asistencia técnica a los gobiernos
  - Monitoreo de la situación de derechos de infancia
- 

Además, bajo el liderazgo de los Comités Nacionales, la respuesta incluye como componente fundamental el trabajo de comunicación y *advocacy* (incidencia en políticas públicas).

## **DIEZ PRIORIDADES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA REFUGIADA Y MIGRANTE EN EUROPA**

A continuación, voy a presentar a modo de decálogo algunas de nuestras principales reivindicaciones para garantizar que los derechos de todos los niños que llegan a Europa se ven respetados.

---

### **1. Protección y atención durante las operaciones de rescate**

---

Uno de los grandes riesgos para la vida y la seguridad de los niños refugiados y migrantes es la propia travesía. Y la única manera de evitar que padres desesperados expongan a sus hijos a un riesgo semejante es proporcionar vías legales y seguras para la migración y el refugio, tal y como todos los estados se comprometieron a garantizar en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible.

Además, es necesario reforzar las operaciones de rescate y transporte, garantizando el establecimiento de protocolos y garantías claras de protección a la infancia. La formación del personal responsable en las necesidades y derechos de la infancia es otro de los requisitos fundamentales para garantizar una atención adecuada.

---

## **2. No a la detención**

---

Ningún niño debe ser privado de libertad por el mero motivo de su condición migratoria. La detención de los menores de edad nunca puede considerarse como una intervención compatible con su interés superior. Es preciso proporcionar alternativas dentro de la comunidad que no criminalicen al niño ni a su familia y que respeten el derecho a la libertad y a la vida familiar.

---

## **3. Derecho a reclamar protección internacional**

---

Todos los niños tienen derecho a reclamar protección internacional a título individual, atendiendo a potenciales motivos específicos y adicionales. Esto es así entre otros motivos porque los niños afrontan riesgos propios, tales como el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina o el reclutamiento forzoso.

La nacionalidad del niño o niña no debería ser nunca un factor discriminatorio o que represente una “criba” previa para poder acceder a la solicitud de asilo, puesto que cada caso debe ser considerado por su propia naturaleza y de manera individual. Es decir, la situación de cada niño concreto debe ser analizada para identificar cuál es su interés superior en función de sus circunstancias personales.

Los niños, al igual que los adultos, deben tener derecho a apelar cualquier decisión, y para ello es muy importante que reciban información en un idioma y formato que ellos puedan entender. Además, se debe reconocer y ejercitar su derecho a ser escuchados como parte del procedimiento.

Por último, hay que tener en cuenta que la dimensión del tiempo en el caso de los niños tiene unas connotaciones muy distintas a las de los adultos, y por tanto resulta esencial procurar la mayor agilidad y rapidez posible a todo el procedimiento.

---

## **4. Estándares de protección en centros de recepción y residencia**

---

Aunque los centros de recepción y acogida son la fórmula más utilizada para la ubicación de niños y niñas en la mayoría de países europeos, no se trata de la opción ideal para proteger el interés superior del menor. Siempre es preferible optar por alternativas de alojamiento en familias de acogida, hogares y comunidades, donde el niño está más protegido y se le puede proporcionar un entorno más beneficioso desde el punto de vista emocional. Promover estas soluciones requiere de un esfuerzo proactivo por parte de las administraciones, en labores de sensibilización, acompañamiento, formación y monitoreo de las familias y hogares.

En lo que respecta a los centros, es esencial la aplicación de estándares básicos de protección, tanto en los centros nuevos como en aquellos que se adaptan de forma posterior, incluyendo aspectos como el diseño, construcción y funcionamiento. La existencia de zonas separadas para mujeres y niños (con especial atención a los espacios reservados para el aseo) constituye por ejemplo una medida fundamental para evitar situaciones de violencia o abuso sexual.

Los centros deben proporcionar espacios de apoyo y atención para la infancia y las familias, incluyendo aspectos como el ocio, la educación, o la facilitación de espacios adecuados para la lactancia materna.

En todo caso se deberán establecer procedimientos claros de denuncia de los posibles abusos que se puedan producir y las autoridades se deben reservar las tareas de vigilancia de cumplimiento de los estándares.

---

## **5. Personal suficiente y cualificado**

---

Además de los problemas relacionados con las limitaciones estructurales y de capacidad, nos encontramos en muchos casos con dificultades relativas a la ausencia de personal capacitado para atender a las necesidades concretas de los niños refugiados y migrantes. Los estados deben garantizar una financiación adecuada a las necesidades de los centros y el personal, proporcionando la formación necesaria y estableciendo unos mecanismos básicos de supervisión.

Es muy importante que se establezcan códigos de conducta de cumplimiento obligatorio, para prevenir en la mayor medida posible que se produzcan situaciones de desprotección de unos niños especialmente vulnerables.

En particular, es necesario contar con tutores suficientes para garantizar la protección del interés superior del menor, sobre todo en el caso de los niños que viajan solos o se han visto separados de sus familiares y acompañantes.

---

## **6. Reunificación familiar**

---

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, todo menor de edad tiene derecho a no ser separado de sus padres contra su voluntad, salvo que las autoridades competentes determinen de acuerdo a la ley que la separación es en su interés superior.

Desde el momento en que un niño entra en Europa, a lo largo de toda su trayectoria y muy especialmente en el cruce de fronteras, hay que adoptar todas las medidas necesarias para prevenir que se vea separado de sus padres.

En el caso en que esta separación se produzca de manera accidental, hay que poner en marcha mecanismos concretos para asegurar su rápida reunificación. Estos niños necesitan

servicios inmediatos y accesibles, con mecanismos de verificación adecuados a las circunstancias que puedan garantizar el respeto al interés superior del menor.

La reunificación familiar en Europa está sujeta a muchas condiciones y varía mucho su aplicación de país a país, a pesar de existir una normativa comunitaria en forma de Directiva. Con carácter general, estas condiciones se están restringiendo progresivamente. Frente a ello, desde UNICEF reclamamos la adopción de algunas medidas básicas, incluyendo:

- 
- Ampliar las condiciones más ventajosas de los refugiados a las personas bajo protección subsidiaria.
  - Asegurar que las familias separadas por conflictos se reagrupen en línea con el interés superior del menor.
  - Utilización flexible de los mecanismos existentes.
  - Aplicación de un concepto amplio de familia (que incluya por ejemplo a los hermanos u otras personas en función de los vínculos afectivos del menor).
  - Reducir los periodos de espera ligados a trámites administrativos y legales.
- 

## **7. Entrevistas y procesos de determinación de edad que tengan en cuenta al niño/a**

El derecho de los niños a ser escuchados en los procedimientos migratorios y procesos de determinación de la edad constituyen dos de los aspectos más problemáticos en el tratamiento que Europa viene proporcionando a los niños migrantes a lo largo de los últimos años, mucho antes de la crisis actual.

Aspectos como la confidencialidad, privacidad, información sobre el propósito del proceso, o la presencia del tutor resultan fundamentales para garantizar entrevistas adaptadas a las necesidades concretas de unos niños y niñas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y desorientación.

Por su parte, en lo relativo a la determinación de la edad, en la mayoría de los casos los exámenes médicos siguen utilizándose como prueba principal, cuando deberían constituir únicamente una medida de último recurso, cuando otras alternativas han fallado. En último caso, y si la duda persiste, se debe aplicar siempre el beneficio de la duda a fin de proporcionar el tratamiento más garantista de los derechos del individuo.

## **8. Protección contra la violencia, el abuso y la explotación**

Todos los niños, en particular los que viajan solos, deben tener acceso a servicios a lo largo de todo el recorrido, incluyendo consejo legal sobre su situación concreta y sobre las alternativas que se les presentan. Deberían recibir información adecuada sobre riesgos potenciales y sobre cómo y cuándo reportar y buscar protección. UNICEF pide el refuerzo y la armonización de los mecanismos para compartir información entre diferentes países para mejorar la protección a la infancia.

Los servicios sociales deberían tener la posibilidad de alcanzar a todos los niños que lo necesiten, incluso cuando estén fuera de los centros. Deben existir mecanismos concretos para prevenir y abordar casos de explotación y tráfico de menores.

En la actualidad, uno de los grandes problemas de esta crisis es que la lentitud y las dificultades a la hora de poner en marcha medidas como la reagrupación familiar o la concesión del estatus de asilo o refugio, son factores que están generando la salida voluntaria de miles de menores del sistema de protección. Simplemente, no confían en el sistema y no quieren esperar un año para reunirse con sus familiares y siguen el camino en solitario, poniéndose con ello en mayor peligro.

### **9. Sistemas de protección a la infancia reforzados**

Los sistemas existentes en cada país deben reforzarse para garantizar que tienen en consideración la situación de los niños refugiados y migrantes, proporcionando servicios accesibles para ellos en igualdad de condiciones con los niños nacionales. Se debe respetar el género, la identidad cultural y la privacidad del menor. Debe existir una clara separación entre los sistemas de protección y el sistema migratorio, para garantizar la prevalencia del interés superior del menor.

Es necesario también mejorar la recolección de datos acerca de la situación de los niños y niñas migrantes y refugiados, sus necesidades, y los riesgos que afrontan. La creación y desarrollo de políticas y servicios especializados debe basarse en dicha información.

### **10. Soluciones duraderas y determinación del interés superior del niño/a**

Por último y con carácter general, el interés superior del menor debe guiar todas las decisiones que se tomen en relación a los niños que llegan a Europa, independientemente de que soliciten asilo o no y de que estén solos o acompañados. Recomendamos que se trabaje directamente con los niños para identificar junto con ellos una solución duradera lo antes posible, evitando así situaciones de inseguridad legal y psicológica. El punto de vista y opiniones del niño deben ser escuchados y tenidos en cuenta a lo largo de todo el proceso.

Nilgun niño debe ser devuelto a otro país sin que se haya realizado un proceso sólido de determinación de su interés superior, llevado a cabo por personal independiente y formado en protección a la infancia. Si este proceso concluye que lo más indicado es la vuelta del niño a su país de origen, la decisión debe estar documentada y acompañada de un plan de apoyo al menor una vez haya sido devuelto. Los informes sobre la situación en los países de origen (que se utilizan como referencia en estos procesos) deben de tener una mirada especial sobre la situación de la infancia desde una perspectiva de derechos.

El plan de apoyo al retorno debe considerar las necesidades específicas del niño, tales como su vuelta a la escuela, apoyo psico-social, medidas de inclusión, etc. Se deben invertir los recursos necesarios para asegurar que este apoyo se proporciona con la calidad necesaria, así como para garantizar la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo

regulares, incluyendo la participación de organismos independientes (como defensores del pueblo u organizaciones de la sociedad civil).

Para terminar, no quisiera dejar de compartir con vosotros una reflexión. Ninguno de los puntos de este decálogo se podrá lograr sin la implicación de una ciudadanía activa que se posiciona de un modo firme a favor de la igualdad de derechos de todas las personas, independientemente de su origen y condición. Las organizaciones que trabajamos más directamente en la causa de refugiados y migrantes tenemos que implicarnos mucho más en este diálogo social y reflexionar juntos acerca de cómo influir un debate que, ahora mismo, sigue avanzando en dirección contraria. Espero que esta ponencia pueda suponer un pequeño granito de arena en esa dirección. Muchas gracias de nuevo.

## OTRAS LECTURAS RECOMENDADAS

- [Palermo Call for Action. Protecting the Rights of Refugee and Migrant Children arriving in Europe](#)
- [Return of Children and Border Control](#)
- [Dublin Reform: Effective Access to an Asylum Procedure within Europe](#)
- [The Right of the Child to Family Reunification](#)
- [Neither Safe Nor Sound](#) (informe sobre la situación de menores no acompañados en los campos de Calais y Dunquerque. Versión francesa: [Ni sains ni saufs](#)).
- [Información y documentos diversos sobre el trabajo de UNICEF con niños y niñas migrantes y refugiados en Europa](#)
- [Información sobre el trabajo de UNICEF con niños y niñas migrantes y refugiados a nivel global](#)