

ESPAÑA

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Información remitida por
UNICEF Comité Español
para el Examen Periódico Universal de la ONU

12 de Julio de 2019

La **Fundación UNICEF-Comité Español (UCE)** es la entidad privada que se constituye en representante en España del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para el cumplimiento de su misión y objetivos en nuestro país mediante un acuerdo de reconocimiento.

Este Comité Nacional ha venido desarrollando en España labores de sensibilización, investigación, educación, formación e incidencia política con las administraciones públicas y la sociedad civil en torno a la situación de los derechos de los niños y las niñas en España y en los países en desarrollo. También ha participado activamente en los procesos de supervisión de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en España con el Comité de los Derechos del Niño (CRC) desde 2010.

INTRODUCCIÓN

1. UNICEF Comité Español tiene otros motivos de preocupación en relación con los derechos de la infancia en España que no han sido mencionados en el presente documento. Los asuntos destacados han sido seleccionados por su relevancia en el marco del Examen Público Universal (EPU), por constituir un eje prioritario del trabajo de UNICEF Comité Español y/o porque existen fuentes documentales primarias de UNICEF Comité Español sobre los mismos: asignación de recursos para la infancia y pobreza infantil; niños y niñas en el sistema de protección; niños y niñas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados; y niños y niñas víctimas de trata.

MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

I. Asignación de recursos para la infancia y pobreza infantil - Derecho a un nivel de vida adecuado.

2. España es el tercer país de la Unión Europea (UE) por su tasa de pobreza infantil (28,3 %)ⁱ, y el país en el que las transferencias públicas tiene la menor capacidad de reducir la pobreza de los niños y niñasⁱⁱ. La tasa de abandono escolar temprano (17,9 %) sigue siendo la más alta de la UE, pese a su reducción en los últimos años.

3. Durante el periodo de la crisis España llegó a reducir el gasto público en protección social de familia y niños hasta un 30 %, y el de educación primaria y secundaria en un 15 % (2009-2013)ⁱⁱⁱ. De 2013 a 2017 ambos gastos se incrementaron de forma paulatina, pero continúan un 9,7 % y un 4,5 % respectivamente por debajo del gasto de 8 años antes. Este incremento del gasto no ha tenido mucho efecto en la pobreza infantil ni en la igualdad de oportunidades, debido a que se trata de incrementos en forma de desgravaciones fiscales o de prestaciones contributivas a las que no acceden las familias más necesitadas (sin ingresos o sin trabajo).

4. En 2018 y 2019 se han producido avances con la creación del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, un incremento relevante de las prestaciones estatales por niño en hogares en pobreza severa (hasta los 49€ mes), y el incremento de plazas públicas de profesores de infantil y primaria.

5. Incrementar el gasto, y orientarlo hacia los hogares más vulnerables y a unos servicios educativos más inclusivos, es una condición necesaria para reducir las altas cifras de pobreza infantil (recomendaciones 131.121,131.127, 131.129 y 131.172) y de fracaso y abandono escolar temprano, especialmente entre colectivos de niños y niñas migrantes, gitanos y de niños en riesgo de pobreza (recomendaciones 131.142 a 131.150).

6. Recomendaciones:

- Acercar el gasto público en Protección Social de Familia y Niños (1,3 % del PIB)^{iv} y Educación no universitaria (3 % del PIB)^v a la media del gasto de los países de la UE (2,4% y 3,7% respectivamente).
- Incrementar progresivamente las prestaciones monetarias para todos los niños y niñas en riesgo de pobreza hasta los 100 € mensuales y garantizar la igualdad de oportunidades y la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo

UNICEF Comité Español

mediante la extensión de la educación 0-3 años, becas garantizadas y suficientes, y apoyo escolar.

- Realizar de forma sistemática la medición y seguimiento del gasto dedicado a la infancia en los presupuestos (recomendación CRC/C/ESP/COP/5-6, parr.9), y la evaluación del impacto de las políticas y presupuestos en los niños y niñas más vulnerables (recomendación 131.122).

II. Los niños y niñas en el sistema de protección de la infancia

7. Durante el año 2017 el sistema de protección en España atendió a 47.493 niños, niñas y adolescentes^{vi}. De ellos, 17.527 fueron acogidos bajo la modalidad de acogimiento residencial, y 19.004 en acogimiento familiar. La protección de la infancia está transferida a las Comunidades Autónomas (CCAA), responsables de la gestión (directa o indirectamente) de los recursos de atención para estos niños y sus familias.

8. UNICEF Comité Español analizó el acogimiento familiar y residencial en 9 CCAA^{vii}, y elaboró una Guía de buenas prácticas^{viii}. En dicho análisis constatamos varias deficiencias que siguen siendo ratificadas por las entidades que gestionan recursos del sistema de protección:

- El acogimiento familiar es la figura de preferencia establecida por los estándares internacionales y la normativa española. Sin embargo, suele tener pocos apoyos materiales y técnicos.
- Es un sistema infra financiado y precario.
- Existen grandes diferencias entre CCAA en cuanto a: presupuesto asignado para niño/día; ratios de personal por niño; criterios para elegir al personal; disponibilidad de plazas para atender necesidades específicas (salud mental, adicciones, discapacidad, etc.).
- Aunque pensado para atender situaciones temporales, muchas veces, la estancia de los niños en los centros termina siendo permanente.
- Se constata falta de coordinación entre los distintos sistemas implicados (educativo, sanitario, servicios sociales, etc.).
- No se suele hacer una valoración del daño sufrido por los niños que ingresan al sistema, ni una valoración de sus necesidades específicas (educativas, de atención a la salud mental, etc.).
- Prima el enfoque conductista en la intervención, llegando a ser en ocasiones disciplinario.

9. Además de esto, el CRC, en CRC/C/ESP/COP/5-6, también subrayó la existencia de episodios de violencia en los centros de protección y la ausencia o insuficiencia de mecanismos de queja.

10. Recomendaciones:

- Más inversión y revisión del modelo de intervención.
- Creación de más recursos para necesidades específicas: trata, conducta, adicciones, etc.
- Adoptar estándares mínimos comunes aplicables a los centros de todo el país.
- Fortalecimiento de la coordinación entre sistemas.
- Aumentar la transparencia.
- Refuerzo de los mecanismos de supervisión sobre el sistema de protección, de las entidades públicas de tutela, de la Fiscalía y de las ONG.
- Promoción del acogimiento familiar.

- Garantizar la existencia de mecanismos de quejas en los centros.

III. Niños y niñas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados

11. En CRC/C/ESP/COP/5-6, el CRC ha considerado que la mejora de la atención a los niños y niñas migrantes no acompañados, y a los niños refugiados (de forma particular los que se encuentran en los “centros de estancia temporal para inmigrantes” de Ceuta y Melilla), se encuentra entre los seis grandes ámbitos de infancia que necesitan una actuación más urgente. Estas dos temáticas fueron también objeto de un número importante de recomendaciones en el EPU de 2015 (131.48, 131.84, 131.121, 131.122, 131.130, 131.131, 131.135, 131.146 a 131.150, 131.167 a 131.169, 131.171 a 131.173, 131.175, 131.177 a 131.183, 131.186 y 131.187).

12. Además, el CRC ha emitido cuatro dictámenes condenatorios a España, los cuatro relacionados con la situación de los niños y niñas migrantes no acompañados: sobre determinación de la edad y devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla (CRC/C/79/D/11/2017, CRC/C/80/D/4/2016, CRC/C/81/D/22/2017, CRC/C/81/D/16/2017). El CRC ha considerado que se han vulnerado varios derechos de la CDN e incumplido medidas provisionales.

13. UNICEF Comité Español ha tenido la oportunidad de observar *in situ* la situación de estos niños y niñas en Melilla, Ceuta, Andalucía, y otras CCAA. Dos informes específicos analizan las barreras existentes y realizan recomendaciones dirigidas al Estado central y a las CCAA.^{ix}

14. El número de niños y niñas migrantes no acompañados llegados por vía marítima a España aumentó más de un 300% entre 2016 y 2017, y un 158% entre 2017 y 2018^x. De 2017 a 2018, según datos oficiales del Ministerio del Interior (Registro MENA), el número de niños en los distintos recursos del sistema de protección, pasó de 6.414 a 13.012. Estas últimas cifras, no obstante, tienen serias limitaciones.

15. También ha crecido el número de niños migrantes acompañados. Las solicitudes de asilo han aumentado un 214% entre 2016 y 2018 (de 3.740 a 11.744^{xi}).

16. Este incremento en el número de llegadas ha intensificado una serie de problemas estructurales pre-existentes tanto en el sistema de protección de la infancia (descrito arriba), como en el sistema de gestión del asilo y acogida a refugiados, y ha provocado situaciones de sobreocupación en dispositivos de muchos puntos del país. Los procesos se han ralentizado, la calidad de la atención ha disminuido, han crecido los problemas de integración educativa, social y laboral, y ha aumentado la marginación social.

a) Niños y niñas solicitantes de asilo y refugiados

17. Las condiciones de primera acogida a refugiados en los “centros de estancia temporal para inmigrantes” de Ceuta y Melilla no son apropiadas para la infancia. A pesar de las mejoras introducidas en los últimos años, los niños y niñas viven hacinados y mezclados con adultos. Además, el elevado número de expedientes pendientes de resolución, está provocando retrasos para entrar en los dispositivos del sistema de acogida de refugiados de la península. También se producen salidas del mismo sin resolución de asilo, y sin resolver antes el acceso a la vivienda y al trabajo. Hay familias con graves problemas de exclusión social.

UNICEF Comité Español

18. Tampoco existe un procedimiento adaptado a la infancia, ni suficiente proactividad en la identificación de necesidades específicas de protección internacional de la infancia, tanto de niños acompañados como no acompañados. Entre 2016 y 2018, solo se registraron 125 solicitudes de asilo por parte de niños y niñas migrantes no acompañados^{xii}.

b) Niños y niñas migrantes no acompañados

19. Aunque la legislación española aplicable parte de un enfoque de protección de la infancia, la saturación existente en el sistema de protección está provocando: sobreocupación y hacinamiento en un número importante de centros (particularmente acuciado en Andalucía, Melilla, Ceuta, Cataluña, Madrid, País Vasco y Valencia), una falta de realización de evaluaciones del interés superior, retraso considerable en los procedimientos, falta de personal cualificado (incluidos mediadores culturales y psicólogos), escasa asistencia jurídica, abandonos de los centros, falta de identificación de casos vulnerables (incluidos beneficiarios de protección internacional y trata), barreras a la educación, así como el aumento del número de niños en situación de calle y de jóvenes migrantes extutelados en grave marginación social. Muchos de los niños que llegan con una edad próxima a la mayoría, abandonan el sistema sin permiso de residencia, trabajo y vivienda. A veces, incluso, sin haber sido tutelados.

20. Asimismo, los procedimientos de evaluación de la edad, basados en pruebas médicas con un elevado margen de error, siguen dejando niños y niñas fuera del sistema de protección. En ocasiones, se les somete sistemáticamente a pruebas de edad, incluso cuando aportan pasaporte auténtico, alegando falta de fiabilidad de la documentación.

21. Estos niños y niñas están sufriendo actos de racismo y xenofobia, y están cada vez más estigmatizados en torno al concepto negativo “los MENAS”.

22. Con todo, ha habido algunos avances. Ejemplos:

- La Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia ha pasado a tener una función rectora en este ámbito.
- El Gobierno aprobó una partida presupuestaria específica (40 millones EUR^{xiii}) para la atención de los niños y niñas migrantes no acompañados (antes solo se destinaban fondos a Ceuta y Melilla).
- Algunas CCAA están abriendo recursos residenciales nuevos, aunque todavía resultan insuficientes para una intervención adecuada.
- Se han iniciado dos procesos a nivel estatal (aún abiertos): uno de revisión del Protocolo marco sobre “menores extranjeros no acompañados”^{xiv}, y otro del modelo común de atención integral a niños y niñas migrantes no acompañados.
- Varias CCAA también han comenzado a revisar procesos, y reactivar espacios de colaboración con los actores implicados.

23. Recomendaciones:

- Agilizar la gestión del asilo y aumentar los recursos de acogida e integración para familias con niños.
- Proactividad en la identificación de necesidades de protección internacional.
- Adopción de una Estrategia o Plan Nacional para la protección e integración social de los niños y niñas migrantes no acompañados con respaldo presupuestario previsible y sostenible. Esta estrategia no debe crear, en ningún caso, un sistema paralelo de protección.

UNICEF Comité Español

- Mecanismo Nacional de Derivación (basado en el interés superior del niño) u otro mecanismo que garantice la coordinación, una mayor responsabilidad del Estado, un sistema de gestión de la información integrado y un reparto más equilibrado de las responsabilidades entre las CCAA.
- Revisión del marco legislativo en vigor y del Protocolo Marco^{xv}, así como adopción de estándares mínimos comunes y pautas comunes de actuación, que garanticen un nivel de atención similar en todo el país, evaluaciones adecuadas del interés superior y una gestión rápida de los trámites de tutela y permisos de residencia (sobre todo de los niños que llegan con una edad próxima a la mayoría).
- Garantizar que en los procedimientos de estimación de la edad intervenga un representante legal, haya asistencia jurídica, se garantiza la presunción de minoría de edad, se tengan en cuenta los documentos de identidad auténticos, y se aplican métodos multidisciplinarios.
- Refuerzo de los mecanismos de rendición de cuentas y supervisión.
- Adopción de un Plan contra la estigmatización de los “MENAS”.

2.4. Niños y niñas víctimas de trata

24. Desde las últimas Recomendaciones, España ha avanzado en su lucha contra la trata de seres humanos, especialmente en lo relativo a las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, aún queda mucho por avanzar en materia de detección, identificación y protección de las víctimas de este delito, y es necesario un enfoque que contemple otras formas de trata. El Gobierno, durante la legislatura anterior, estuvo trabajando en una Ley Integral para víctimas de trata, pero que sólo contemplaba la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. Esto dejaría fuera otras modalidades de explotación (laboral; para la mendicidad y comisión de delitos; y el matrimonio forzado) además de impedir el acceso a una protección efectiva a muchas de sus víctimas, principalmente niños y hombres.

25. Según el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, en el año 2017 se identificaron 220 víctimas de trata (en todas sus modalidades), de las que 11 eran menores de edad. Estos datos se contradicen con los proporcionados por las entidades que atienden a estas víctimas y con la percepción general de que estamos ante un fenómeno mucho mayor. Ciertamente, el proceso de identificación como víctima de trata es un proceso complejo y bastante restrictivo, que deja fuera a muchas de esas víctimas (recomendación 131.90). Por otra parte, al carecer de un Mecanismo Nacional de Derivación, recomendado por la OSCE^{xvi}, los datos que se tienen son parcelados y proporcionados por distintos actores, sin ser compartidos y analizados de forma conjunta.

26. Siguiendo con la Recomendación 131.90, la atención a las necesidades específicas de los niños y niñas víctimas de la trata constituye todavía un desafío. No existen prácticamente recursos especializados para ellos, (a veces ni siquiera son identificados como menores de edad), por lo que son derivados al sistema general de protección de la infancia, con todos los riesgos que ello conlleva (régimen abierto, convivencia con posibles integrantes de la red, etc.) Mención aparte merecen los hijos e hijas de las víctimas, que muchas veces son utilizados para extorsionar a sus madres y permanecen en manos de los tratantes. Sin embargo, no constan en ninguna estadística ni información oficial.^{xvii}

27. Recomendaciones

- Creación de un Mecanismo de Derivación Nacional que coordine todas las actuaciones y a todos los actores implicados en la identificación y atención a víctimas.
- Puesta en marcha de una herramienta de estimación de víctimas de trata, como la recomendada por UNODC^{xviii} en su último informe.
- Reconocimiento como víctimas directas de los hijos e hijas de víctimas de trata, a efectos de registro, protección y compensaciones.
- La Ley Integral debe contemplar todas las formas de trata y servidumbre.

NOTAS FINALES

ⁱ Eurostat (2017), *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC survey (ilc_li02)*

ⁱⁱ [Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.](#)

ⁱⁱⁱ [Contabilidad Nacional \(COFOG\)](#)

^{iv} Eurostat (2016), *Tables by benefits - family/children function [spr_exp_ffa]*

^v [Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística del Gasto Público en Educación \(2017\). Recursos económicos. Gasto Público. Series.](#)

^{vi} [Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia \(2018\). Boletín nº 20.](#)

^{vii} [UNICEF Comité Español \(2017\), Un lugar donde quedarse. Atención a niños, niñas y adolescentes en acogimiento en el sistema de protección en España.](#)

^{viii} [UNICEF Comité Español \(2017\), El acogimiento como oportunidad de vida.](#)

^{ix} Lázaro, I. (IP), Castaño, M.J., Claro, I., Dubin, A., De Gasperis, T., Maravall, I., Pérez, A., Dos Santos, A. de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE (2016): [Acogida en España de los Niños Refugiados. Estudio sobre el Sistema de Acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de infancia: UNICEF Comité Español](#); UNICEF Comité Español (2019): [Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española.](#)

^x Datos facilitados por el Ministerio del Interior directamente a UNICEF Comité Español.

^{xi}

http://www.interior.gob.es/documents/642012/9639326/Avance_datos_proteccion_internacional_2018.pdf/05b80d7c-1902-486b-aa88-4b9580379f60

^{xii} http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en

^{xiii} <https://www.mscbs.gob.es/en/gabinete/notasPrensa.do?id=4414>

^{xiv} [Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados \(2014\).](#)

^{xv} *Ibidem.*

^{xvi} [OSCE \(2004\), National Referral Mechanisms. Joining efforts to protect the rights of trafficked persons](#)

^{xvii} [UNICEF Comité Español \(2017\), Son niños y niñas, son víctimas. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España](#)

^{xviii} [UNODC \(2018\). Global report on Trafficking in Persons](#)