

Un sistema de tutela eficaz para la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio

Recomendación CM/Rec(2019)11
del Comité de Ministros



www.coe.int/children

Construir una Europa
para y con la infancia



Un sistema de tutela eficaz para la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio

Recomendación
CM/Rec(2019)11
del Comité de Ministros

Título original:
*Effective guardianship
for unaccompanied
and separated children in the
context of migration
Recommendation CM/Rec(2019)11
of the Committee of Ministers*

Todas las solicitudes relativas a la
reproducción o traducción total
o parcial de este documento deberán
dirigirse a la Dirección de Comunicación
(F-67075 Estrasburgo-Cedex o
publishing@coe.int).

Toda otra correspondencia relativa
a este documento deberá dirigirse a la
Dirección General de la democracia y la
dignidad humana
(children@coe.int)

Portada y diseño gráfico: División
de Publicaciones e Identidad Visual
(PVID), Consejo de Europa.

Fotografía: © Shutterstock

© Consejo de Europa,
traducción en español,
junio 2026

Índice

PRÓLOGO	5
RECOMENDACIÓN CM/REC(2019)11 DEL COMITÉ DE MINISTROS A LOS ESTADOS MIEMBROS SOBRE UN SISTEMA DE TUTELA EFICAZ PARA LA INFANCIA NO ACOMPAÑADA Y SEPARADA EN EL CONTEXTO MIGRATORIO	7
Preámbulo	7
ANEXO A LA RECOMENDACIÓN CM/REC(2019)11	11
I. Objetivo y ámbito de aplicación	11
II. Definiciones	12
III. Principios rectores de un sistema eficaz de tutela	13
IV. Directrices para la implementación de un sistema eficaz de tutela	15

Prólogo

La migración es un viaje hacia lo desconocido y para muchas personas, especialmente para los niños y niñas, casi siempre es una experiencia traumática. Debido a su edad, sexo u otras situaciones de vulnerabilidad, su viaje está lleno de riesgos y obstáculos. En 2022, Europa fue testigo de cómo la guerra, en el corazón mismo de nuestro continente, obligó a millones de niños y niñas ucranianos a desplazarse o a huir de su país de origen, muchos y muchas no acompañados, sin la protección de sus progenitores u otra persona cuidadora adulta. Estas circunstancias, junto con los alarmantes informes de desapariciones de niños y niñas que han cruzado las fronteras hacia Europa y dentro de ella, exigen un sistema de tutela eficaz y fiable para la infancia que busca un refugio seguro en Europa. La pronta designación de un tutor o tutora es crucial para salvaguardar sus derechos y para garantizar el interés superior del niño o niña.

La presente Recomendación sobre un sistema de tutela eficaz para la infancia no acompañada y separada de su familia en el contexto migratorio, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2019 como un innovador instrumento de soft law, firmemente anclado en las normas internacionales y europeas de derechos humanos, establece principios rectores para la protección, la asistencia y la seguridad de los niños y niñas migrantes a través de un sistema de tutela. Su continua implementación cuenta con el apoyo del Plan de Acción del Consejo de Europa sobre la protección de las personas vulnerables en el contexto de la migración y el asilo en Europa (2021-2025) y de la Estrategia para los Derechos de la Infancia (2022-2027). La Exposición de Motivos de la presente Recomendación, elaborada por el Comité Director del Consejo de Europa para los Derechos de la Infancia en 2022, ilustra diferentes formas de organizar un sistema de tutela en nuestros Estados miembros, de modo que se atiendan las necesidades específicas de la infancia migrante.

Marja Ruotanen

Directora General de Democracia y Dignidad Humana

Recomendación CM/Rec(2019)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre un sistema de tutela eficaz para la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio

(Adoptada por el Comité de Ministros el 11 de diciembre de 2019 en la 1363ª reunión de los Delegados de los Ministros)

Preámbulo

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa, Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, entre otras cosas, promoviendo normas comunes y la cooperación en el ámbito de los derechos humanos;

Reafirmando el principio de la igual dignidad de todos los seres humanos, y subrayando la importancia de garantizar a todos los niños y niñas bajo la jurisdicción de un Estado el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación alguna;

Teniendo en cuenta las obligaciones y los compromisos de los Estados para con la infancia, tal como se recogen en los instrumentos jurídicos internacionales, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y sus Protocolos facultativos; el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000),

que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006); el Convenio sobre Competencia de Autoridades y Ley Aplicable en Materia de Protección de Menores (1961); el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (1993) y la Recomendación relativa a la Aplicación a los Niños Refugiados y a Otros Niños Internacionalmente Desplazados (1994); el Convenio relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños (1996); y otros instrumentos de las Naciones Unidas relativos a las personas refugiadas y apátridas;

Teniendo en cuenta los derechos consagrados en los instrumentos jurídicos europeos pertinentes, así como las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados, por ejemplo, en virtud del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (STE núm. 5) y sus Protocolos adicionales; la Carta Social Europea (STE núm. 35 y su versión revisada, STE núm. 163); el Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (STE núm. 108) y su Protocolo (STCE núm. 223); el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (STE núm. 126); el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Menores (STE núm. 160); el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (STCE núm. 197); el Convenio del Consejo de Europa sobre la Protección de los Niños contra la Explotación y los Abusos Sexuales (STCE núm. 201); y el Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (STCE núm. 210);

Recordando la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y teniendo en cuenta las recomendaciones, resoluciones y declaraciones pertinentes del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en este ámbito, así como las recomendaciones pertinentes de los órganos y comités internacionales de seguimiento;

Profundamente preocupado por el hecho de que los niños y niñas no acompañados y separados se encuentren entre las personas en situación de mayor vulnerabilidad en el contexto migratorio y, como tales, corran un mayor riesgo de que se violen sus derechos y libertades fundamentales, en particular el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, el derecho a la no discriminación, el derecho al respeto a la vida privada y familiar, el derecho a adquirir una nacionalidad, el derecho a solicitar asilo, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y de acceso a los servicios de atención de la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el acceso a la justicia y el derecho a no sufrir ningún tipo de violencia;

Consciente de que los niños y niñas se ven obligados a huir de sus hogares y/o emigrar —acompañados, no acompañados o separados— por diferentes motivos, como conflictos u otras formas de abuso y persecución, violencia, reunificación familiar, cambios en el entorno que afectan a su vida y condiciones de vida, o la búsqueda de mejores condiciones económicas, sociales o culturales;

Reconociendo que los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio son titulares de derechos y que a todos ellos y ellas se les deben garantizar los mismos niveles de protección, acogida y cuidado;

Conocedor de la necesidad de establecer medidas globales y adaptadas a la infancia en los centros de acogida abiertos para garantizar la protección y la asistencia de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, con el fin de prevenir eficazmente el abandono, la trata con fines de explotación sexual u otras formas de explotación, la participación en actividades delictivas, los trabajos forzados, la extracción de órganos, el tráfico de drogas, la privación ilegal o arbitraria de libertad, la tortura, los tratos inhumanos o degradantes, la participación en conflictos armados, el matrimonio infantil y forzado y otras prácticas o formas de violencia perjudiciales, incluida la violencia de género;

Consciente de la necesidad de medidas adicionales de protección y asistencia en circunstancias en las que la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio se encuentre en una situación de vulnerabilidad adicional, como los niños y niñas con discapacidad o en riesgo de sufrir violencia, de volver a ser objeto de trata o de revictimización, o en cualquier otra situación de vulnerabilidad;

Teniendo en cuenta que el interés superior del niño o niña debe ser una consideración primordial en todas las medidas concernientes a la infancia que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, y debe aplicarse en todas las esferas de su vida, independientemente de sus circunstancias;

Teniendo en cuenta que los Estados deben hacer efectivo el derecho de los niños y niñas a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten y a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez, y que los Estados tienen la obligación de garantizar el respeto de este derecho;

Convencido de que un sistema eficaz de tutela constituye una salvaguardia esencial para la protección de los derechos de la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio y de que los tutores y tutoras desempeñan un papel clave en la salvaguardia del interés superior de los niños y niñas y en el ejercicio por parte de estos últimos de sus derechos;

Convencido de que la tutela es fundamental para garantizar que los esfuerzos de los Estados por encontrar soluciones duraderas basadas en los derechos se inicien y apliquen sin demora,

Recomienda que los gobiernos de los Estados miembros:

1. establezcan un marco integral y coherente de medidas con respecto a la tutela de la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio que tenga en cuenta la forma en que se organizan las responsabilidades en los Estados miembros;
2. evalúen sus leyes, políticas y prácticas y, en su caso, adopten medidas y asignen recursos para garantizar las reformas necesarias para aplicar esta Recomendación;
3. velen por que la presente Recomendación se traduzca y difunda lo más ampliamente posible entre todas las administraciones nacionales competentes, los

profesionales y las partes interesadas pertinentes, incluidos los y las que trabajan para y con la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio y los agentes no gubernamentales;

4. establezcan una plataforma de expertos y expertas a escala paneuropea a través de un comité del Consejo de Europa para promover la aplicación por parte de los Estados de los principios y directrices de aplicación, actuando también como foro regular de intercambio de experiencias y buenas prácticas, con vistas a apoyar a los Estados miembros en el refuerzo de sus sistemas nacionales de tutela y facilitar la cooperación transfronteriza entre ellos, teniendo en cuenta los recursos disponibles;

5. examinen en el Comité de Ministros, a través del comité intergubernamental competente, la aplicación de la presente Recomendación tres años después de su adopción y, posteriormente, a intervalos similares.

Principios rectores y directrices para la implementación de un sistema de tutela eficaz para la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio

I. Objeto y ámbito de aplicación

1. Los presentes principios rectores y directrices de aplicación tienen por objeto ayudar a los Estados a garantizar que los niños y niñas no acompañados y separados que se encuentren bajo su jurisdicción se les someta a una tutela eficaz, inmediatamente después de que se les haya identificado como niños o niñas no acompañados, de modo que sus derechos e interés superior queden garantizados y se tengan debidamente en cuenta en todos los procesos y decisiones que les conciernan, en consonancia con las normas internacionales y europeas.
2. Teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos internacionales y europeos y las orientaciones y experiencias pertinentes en este ámbito, estos principios y directrices de aplicación pretenden, en particular:
 - a. ayudar a los Estados a aplicar eficazmente las medidas necesarias para cumplir con sus responsabilidades y obligaciones respecto a la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio, orientando al mismo tiempo las políticas, decisiones y actividades de todas las partes interesadas competentes;;
 - b. proporcionar orientación sobre la elaboración y la aplicación de normas sobre tutela, mediante la elaboración de un marco común, con el fin de salvaguardar los derechos de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, y garantizar el respeto de su interés superior, teniendo en cuenta las diferentes formas en que se organizan las responsabilidades en los Estados miembros;
 - c. alentar a los Estados a que faciliten y promuevan el intercambio de prácticas sostenibles y prometedoras con respecto a la tutela para garantizar la protección de los derechos de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, asegurando al mismo tiempo un enfoque basado en derechos en las políticas migratorias que se les apliquen.

3. Estos principios rectores y directrices de aplicación se aplican a las medidas de tutela de niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio.
4. Los principios y medidas también deben ser aplicables, según proceda, a los y las jóvenes que necesiten atención y apoyo continuos mediante tutela u otros medios durante un período transitorio después de cumplir los 18 años o en situaciones específicas, según lo establecido en la legislación del Estado de acogida.

II. Definiciones

1. A los efectos de la presente Recomendación::
 - a. El término “niño y/o niña” se refiere a cualquier ser humano menor de 18 años;
 - b. El término “niño y/o niña no acompañado” se refiere a cualquier niño o niña al que se haya separado de sus progenitores y otros familiares y no esté al cuidado de una persona adulta que, por ley o costumbre, sea responsable de hacerlo;
 - c. El término “niño y/o niña separado” se refiere a cualquier niño o niña al que se haya separado de ambos progenitores, o de la persona anteriormente cuidadora principal legal o habitual, pero no necesariamente de otros familiares. Puede tratarse, por tanto, de niños y niñas acompañados por otras personas familiares adultas;
 - d. El término “tutor o tutora” se refiere a una persona nombrada o designada para apoyar, asistir y, cuando así lo disponga la ley, representar a los niños y niñas no acompañados o separados en los procesos que les conciernan. Cuando se nombre o designe a una institución u organización como tutora para apoyar o asistir a un niño o niña y ejercer su capacidad jurídica, deberá designar a una persona física para que desempeñe las funciones de tutor o tutora según lo establecido en estas directrices. El tutor o tutora actúa de forma independiente para garantizar los derechos, el interés superior y el bienestar del niño o niña. El tutor o tutora actúa como enlace entre el niño o niña y todas las demás partes interesadas con responsabilidades hacia él o ella. Esta definición operativa tiene en cuenta que el término utilizado, así como la función y el modo en que se nombra a un tutor o tutora, varían de una jurisdicción a otra;
 - e. El término “administración responsable de la tutela” se refiere a una administración que ejerce su responsabilidad en la gestión de la tutela de niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, incluida la gestión de casos y el apoyo. Esta definición tiene en cuenta que existen diferentes maneras en que los Estados definen la “tutela” y organizan el ejercicio de esta;
 - f. El término “solución duradera basada en derechos” se refiere a una solución integral, segura y sostenible que garantice que el niño o niña pueda desarrollarse hasta la edad adulta, en un entorno que satisfaga sus necesidades y salvaguarde sus derechos, tal como se definen en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, y que no ponga al niño o niña en riesgo de discriminación, violencia, persecución o cualquier otro daño grave. Una solución de este tipo implica que se lleve a cabo una determinación exhaustiva de su interés superior y que se tengan en cuenta sus opiniones en el desarrollo y la aplicación de una solución duradera;

- g. El término “proyectos de vida” se refiere a una herramienta política integrada, a disposición de los Estados miembros, para responder a las necesidades de los niños y niñas acompañados y separados en el contexto migratorio, y a los desafíos derivados de esta última, tal como se establece en la Recomendación CM/Rec(2007)9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre proyectos de vida para menores migrantes no acompañados. Los proyectos de vida se basan en un compromiso conjunto entre el niño o niña y las administraciones competentes por un tiempo limitado. En función de sus objetivos particulares, pueden ejecutarse en el país de acogida, en el país de origen o en ambos.

III. Principios rectores de un sistema de tutela eficaz

Principio 1 - Protección de los derechos de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio mediante la tutela

Los Estados deben contar con un sistema eficaz de tutela que tenga en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, con el fin de proteger y promover sus derechos y garantizar su interés superior.

Principio 2 - Marcos y medidas de tutela

Los Estados deben adoptar y aplicar marcos jurídicos, políticos, normativos y/o administrativos adecuados para garantizar la tutela de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio.

Principio 3 - Nombramiento o designación de tutores y tutoras sin demora

Los Estados deben garantizar que a cualquier niño o niña no acompañado o separado en el contexto migratorio se le nombre o designe un tutor o tutora sin demora indebida, teniendo en cuenta las características individuales, para que le preste apoyo hasta la mayoría de edad, y que se disponga de atención y apoyo a través de la tutela u otros medios durante un período transitorio después de cumplir los 18 años de edad, según se considere apropiado en situaciones específicas.

Principio 4 - Responsabilidades legales y tareas de los tutores y tutoras

Los Estados deben adoptar medidas para facultar a los tutores y tutoras para informar, asistir, apoyar y, cuando la ley lo prevea, representar a los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio en los procesos que les afecten, salvaguardar sus derechos e interés superior y actuar como enlace entre el niño o niña y las administraciones, organismos y personas responsables. Los Estados deben garantizar que los tutores y tutoras gocen de la independencia e imparcialidad adecuadas a su función.

Principio 5 - Información, acceso a la justicia y recursos, incluidos mecanismos de queja adaptados a la infancia

Los Estados deben garantizar que los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio reciben la información y el asesoramiento pertinentes, y

que tienen acceso a un mecanismo de queja independiente y a vías de recurso para ejercer efectivamente sus derechos o actuar contra las violaciones de estos últimos.

Principio 6 - Medidas institucionales

Los Estados deben garantizar la existencia de una administración competente responsable de la gestión de la tutela de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, teniendo en cuenta la forma en que se organizan las responsabilidades de tutela en los Estados miembros.

Principio 7 - Recursos, contratación, cualificaciones y formación

Los Estados deben asignar los recursos adecuados para garantizar un sistema de tutela eficaz para la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio, por ejemplo, garantizar que se selecciona adecuadamente a los tutores y tutoras y que estos son fiables, cuentan con las cualificaciones necesarias y reciben apoyo durante todo su mandato.

Principio 8 - Cooperación y coordinación a escala nacional

Los Estados deben, de acuerdo con sus sistemas nacionales, establecer mecanismos y tomar medidas para garantizar una cooperación y coordinación efectivas entre las personas que ejercen responsabilidades hacia los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, y el tutor o tutora y/o la administración responsable de la tutela.

Principio 9 - Cooperación internacional

Los Estados deben proporcionar de forma rápida, constructiva y eficaz la más amplia cooperación internacional en relación con los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, por ejemplo, para la localización de las familias y la identificación y aplicación de soluciones duraderas basadas en los derechos, e implicar de forma adecuada a los tutores y tutoras y/o la administración responsable de la tutela.

IV. Directrices para la implementación de un sistema de tutela eficaz

Principio 1 - Protección de los derechos de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio mediante la tutela

Los Estados deben contar con un sistema eficaz de tutela que tenga en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, con el fin de proteger y promover sus derechos y garantizar su interés superior.

1. Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos con respecto a los niños y niñas deberán respetarse plenamente a la hora de establecer y aplicar un sistema de tutela.

2. Todo niño o niña no acompañado o separado tiene derecho a la protección y asistencia especiales por parte de las administraciones y organismos competentes, así como a recibir el apoyo y la asistencia de un tutor o tutora.
3. Los Estados deben garantizar que las medidas de tutela tengan en cuenta el interés superior del niño o niña y sus circunstancias específicas, incluidas las circunstancias de especial vulnerabilidad en las que se encuentra cuando está fuera de su país de origen, así como cualquier factor de vulnerabilidad que requiera de protección y asistencia adicional.
4. Los Estados deben garantizar la existencia de mecanismos eficaces de tutela para mitigar los riesgos agravados que corren estos niños y niñas de exposición a la discriminación, el abandono, la violencia sexual, los trabajos forzados, el tráfico de drogas, el secuestro, el matrimonio infantil y otras formas de violencia contra la infancia.
5. Los Estados deben garantizar que la tutela contribuya a asegurar que se inicien y apliquen sin demora los esfuerzos para identificar soluciones duraderas basadas en derechos para estos niños y niñas, incluida la posibilidad de reunificación familiar basada en la determinación del interés superior del niño o niña.

Principio 2 - Marcos y medidas de tutela

Los Estados deben adoptar y aplicar marcos jurídicos, políticos, normativos y/o administrativos adecuados para garantizar la tutela de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio.

1. Los Estados deben establecer un sistema eficaz de tutela, teniendo en cuenta la naturaleza evolutiva de las necesidades y la forma en que se organizan las diferentes responsabilidades del Estado en relación con los niños y niñas, en particular en lo que respecta a la definición de la forma en que los tutores y tutoras actúan, se coordinan y cooperan con otros servicios y partes interesadas para hacer efectivos los derechos de la infancia.
2. Los Estados deben adoptar y aplicar un marco jurídico, político, normativo y/o administrativo integral en relación con la tutela, que incluya disposiciones sobre:
 - a. normas, requisitos y cualificaciones profesionales;
 - b. procedimientos de selección, investigación de antecedentes, contratación y nombramiento o designación de tutores y tutoras;
 - c. deberes, derechos y responsabilidades de los tutores y las tutoras, así como medidas de apoyo y un registro de estas personas;
 - d. requisitos de formación;
 - e. procedimientos que garanticen que los niños y niñas reciben información y asistencia y que sus opiniones se expresan, se toman en consideración y se tienen debidamente en cuenta en todas las fases de los procedimientos pertinentes;
 - f. mecanismos individuales de queja disponibles para los niños y niñas y procedimientos conexos;

- g. mecanismos y procesos de cooperación y coordinación interinstitucional y multidisciplinar a escala nacional e internacional;
 - h. requisitos de confidencialidad y protección de datos, cuando proceda;
 - i. seguimiento, supervisión y vigilancia de los tutores y tutoras por parte de la administración responsable de la tutela.
 - i. seguimiento, supervisión y vigilancia de los tutores y tutoras por parte de la administración responsable de la tutela;
 - j. seguimiento de los acuerdos de tutela para niños y niñas, incluido el seguimiento por parte de una administración independiente.
3. Las circunstancias y los procedimientos relacionados con el nombramiento o la designación y el cambio de tutor o tutora, así como el cese de la tutela, deben estar prescritos por ley, teniendo en cuenta el derecho del niño o niña a ser oído, su interés superior, la necesidad de estabilidad y continuidad y, en su caso, estar sujetos a revisión judicial.
4. Los Estados deben garantizar el seguimiento del sistema de tutela a intervalos regulares, en particular mediante consultas con los niños y niñas.

Principio 3 - Nombramiento o designación de tutores y tutoras sin demora

Los Estados deben garantizar que a cualquier niño o niña no acompañado o separado se le nombre o designe un tutor o tutora sin demora injustificada, teniendo en cuenta las características individuales, para que le preste apoyo hasta la mayoría de edad, y que se disponga de atención y apoyo a través de la tutela u otros medios durante un período transitorio después de cumplir los 18 años de edad, según se considere apropiado en situaciones concretas.

1. Todos los niños y niñas no acompañados o separados deben tener un tutor o tutora, independientemente de su situación migratoria.
2. Los Estados deben garantizar que se nombre o designe a un tutor o tutora, tras el nombramiento o designación por parte de otro organismo competente (como un tribunal) sin demoras injustificadas, una vez que se informe de la presencia de un niño o niña no acompañado o separado en el contexto migratorio o se le identifique.
3. En casos excepcionales que impliquen una demora en la designación o nombramiento de un tutor o tutora, el Estado debe garantizar que no se produzca ninguna deficiencia en el posible ejercicio de los derechos o en la protección efectiva del niño o niña no acompañado o separado en el contexto migratorio.
4. Cuando haya dudas sobre si una persona es un niño o niña, e incluso después de que se hayan llevado a cabo los procedimientos nacionales de evaluación de la edad, los Estados deben asegurarse de que se le haya asignado un tutor o tutora o de que una administración competente garantiza el respeto de sus derechos.
5. Todos los niños y niñas no acompañados o separados en el contexto migratorio deben ser informados y se deben tener en cuenta sus opiniones en el proceso de nombramiento o designación de tutores, teniendo en cuenta sus circunstancias individuales, por ejemplo, su edad, madurez, evolución de sus capacidades y necesidad de interpretación adecuada y mediación cultural.

6. Todo niño o niña no acompañado o separado en el contexto migratorio debe poder solicitar, en casos específicos, un cambio de tutor o tutora o, cuando se nombre o designe a una organización como tutora, de la persona que ejerza sus funciones.
7. La asignación de un tutor o tutora debe durar hasta que se transfiera la tutela, se establezca la responsabilidad parental o hasta que el niño o niña alcance la mayoría de edad.
8. Los principios y medidas también deben ser aplicables, según proceda, a los y las jóvenes que necesiten atención y apoyo continuo mediante tutela u otros medios durante un período transitorio después de cumplir los 18 años o en situaciones específicas, tal como se establezca en la legislación del Estado de acogida.

Principio 4 - Responsabilidades legales y tareas de los tutores y tutoras

Los Estados deben adoptar medidas para facultar a los tutores y tutoras para informar, asistir, apoyar y, cuando la ley lo prevea, representar a los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio en los procesos que les afecten, salvaguardar sus derechos e interés superior y actuar como enlace entre el niño o niña y las administraciones, organismos y personas responsables de él o ella. Los Estados deben garantizar que los tutores y tutoras gocen de la independencia e imparcialidad adecuadas a su función.

1. Las medidas en vigor deben autorizar y facultar a los tutores y tutoras para informar, asistir y apoyar a los niños y niñas no acompañados o separados en el contexto migratorio y, cuando sea necesario y lo disponga la ley, complementar su limitada capacidad jurídica en los procesos y decisiones que les afecten. Más concretamente, el papel del tutor o tutora debería incluir:
 - a. garantizar que los niños y niñas estén informados de sus derechos y los comprendan;
 - b. informar al sistema competente de protección de la infancia en los casos en que los niños y niñas sean objeto de violencia, abusos, abandono o explotación, y solicitar y/o facilitar la prestación de protección y cuidados adecuados para la infancia;
 - c. salvaguardar el bienestar y el desarrollo de los niños y niñas, entre otras cosas, escuchándoles y teniendo en cuenta sus opiniones, apoyando su acceso a una atención, alojamiento, atención sanitaria, educación y formación profesional adecuados, y cualquier otro servicio de apoyo profesional pertinente;
 - d. orientar a los niños y niñas en su transición a la edad adulta, entre otras cosas mediante proyectos de vida individualizados;
 - e. preparar a los niños y niñas o garantizar que tengan acceso a los procedimientos y procesos de toma de decisiones relativos a su situación y al ejercicio de sus derechos y la oportunidad de participar en ellos, incluidos los procesos relativos a su identidad, edad y soluciones duraderas basadas en derechos, y que se les proporcione apoyo para participar en los procesos que les afecten;
 - f. complementar la limitada capacidad jurídica de los niños y niñas;
 - g. apoyar a los niños y niñas para que tengan acceso a representación y, en caso necesario, a asesoramiento jurídico, en procedimientos administrativos y judiciales;

- h. notificar casos de niños y niñas desaparecidos;
 - i. cooperar con las administraciones competentes para garantizar el interés superior del niño o niña, por ejemplo, en los procesos de identificación y evaluación de la edad y en la localización de la familia;
 - j. gestionar los bienes y activos en nombre del niño o niña;
 - k. evaluar si existen motivos para que se proporcionen medidas de protección adicionales a los niños y niñas, incluida la ampliación de la duración de dichas medidas, y asesorar a la administración responsable de la tutela a este respecto.
2. El tutor o tutora debe estar autorizado para adoptar medidas destinadas a salvaguardar el interés superior del niño o niña, en particular para:
- a. evaluar el interés superior del niño o niña en todas las acciones que le conciernan;
 - b. iniciar el proceso para la designación de un abogado/representante legal para el niño o niña, cuando sea legalmente necesario, con el fin garantizar su representación en los procedimientos judiciales pertinentes, si ello no entra dentro de las funciones de otra administración;
 - c. recurrir las decisiones de las administraciones cuando no cumplan con su obligación de preservar el interés superior del niño o niña.
3. El tutor o tutora debe ayudar, en particular, a determinar y aplicar medidas relativas a: la evaluación de las situaciones de vulnerabilidad de cada niño o niña, incluida una evaluación periódica de los riesgos y las necesidades de protección; evaluaciones del interés superior del niño o niña, evaluación de la edad y procedimientos de tutela. El tutor o tutora debe prestar asistencia, cuando así lo disponga la ley, en los procedimientos de localización de familiares, localización de niños o niñas desaparecidos, procedimientos de inmigración o asilo y procedimientos administrativos o judiciales.
4. El tutor o tutora tiene un deber para con el niño o niña y las medidas establecidas deben crear un entorno propicio para que el tutor o tutora desarrolle una relación de confianza con el niño o niña. Las políticas y procedimientos establecidos deben garantizar la regularidad de los contactos personales y las visitas y establecer las normas de confidencialidad aplicables a sus comunicaciones durante el mandato y con posterioridad. Cualquier revelación de información relativa al niño o niña por parte del tutor o tutora deberá requerir el consentimiento previo del primero, a menos que la revelación sea necesaria en el interés superior del niño o niña.
5. El tutor o tutora debe actuar como enlace entre el niño o niña y las administraciones, organismos y personas pertinentes. Las medidas establecidas deben facultar al tutor o tutora para cooperar y coordinarse con otras partes interesadas, según proceda, en las cuestiones que afecten al niño o niña, en particular con las personas cuidadoras, representante o representantes legales del niño o niña, profesionales del ámbito de la educación, trabajadores o trabajadoras sociales y servicios sociales, profesionales de la salud, dirección de los centros de acogida, policía, autoridades policiales y judiciales, administraciones competentes en materia de migración y asilo, servicios de apoyo a las víctimas y servicios comunitarios. Del mismo modo, las medidas establecidas deben exigir a las partes interesadas pertinentes que informen al tutor o tutora y al niño o niña sobre los procedimientos y decisiones pertinentes, y

que cooperen y se coordinen con el tutor o tutora, según proceda, en las cuestiones relativas al niño o niña.

6. Los Estados deben garantizar que cada tutor o tutora goce de la independencia e imparcialidad adecuadas a su función, a fin de asegurar que esté libre de influencias o interferencias indebidas, y que puedan rendir cuentas. En particular, los tutores y tutoras no deben ejercer ninguna otra responsabilidad que pueda dar lugar a un conflicto de intereses real o potencial en el apoyo, asistencia y representación del niño o niña.

Principio 5 - Información, acceso a la justicia y recursos, incluidos mecanismos de queja adaptados a la infancia

Los Estados deben garantizar que los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio reciben la información y el asesoramiento pertinentes, y que tienen acceso a un mecanismo de queja independiente y a vías de recurso para ejercer efectivamente sus derechos o actuar contra las violaciones de estos últimos.

1. Los Estados deben velar por que los niños y niñas reciban información y asesoramiento pertinentes sobre sus derechos y los procedimientos que les conciernen, incluidas las cuestiones que son pertinentes para la comprensión de su situación, sobre el alcance de los acuerdos de tutela, el papel y los deberes de un tutor o tutora y de la administración responsable de la tutela, sobre los procesos y mecanismos de queja, la oportunidad de recurrir a procedimientos judiciales o a alternativas fuera de los tribunales, y sobre las decisiones o sentencias que les afectan.

2. Dicha información y asesoramiento debe proporcionarse a cada niño o niña en un idioma que comprenda o que razonablemente se suponga que comprende, de forma amigable, y el tutor o tutora deberá verificar que el niño o niña comprende la información que se le proporciona. El hecho de que se facilite la información al tutor o tutora no debe constituir una alternativa a la comunicación de la información al niño o niña.

3. Los Estados deben velar por que existan mecanismos eficaces que permitan a los niños y niñas acceder a un mecanismo de queja independiente y eficaz en relación con su tutor o tutora, los acuerdos de tutela y/o la administración responsable de la tutela. Tales mecanismos deberían, entre otras cosas, ser fácilmente accesibles, amigables y transparentes, e ir acompañados de las salvaguardias adecuadas para garantizar la protección de la confidencialidad de la información. La presentación de una queja no debe perjudicar al niño o niña.

4. Los Estados deben fomentar el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, siempre que puedan servir mejor al interés superior del niño o niña, aunque no se deben utilizar como obstáculo para el acceso del niño o niña a la justicia.

5. Los Estados deben velar por que todos los niños y niñas tengan acceso a un recurso efectivo ante una administración u órgano competente contra la decisión del mecanismo de queja en los casos en que este no sea en sí mismo un mecanismo judicial. La administración competente debe ser imparcial e independiente, de conformidad con las normas y salvaguardias establecidas en el Convenio para

la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y las Directrices del Comité de Ministros sobre justicia adaptada a la infancia (2010). Un recurso efectivo implica que el niño o niña debe tener acceso a representación y, en caso necesario, a asistencia letrada, así como a interpretación cuando sea preciso. Los procedimientos deben tener en cuenta las necesidades del niño o niña y ser accesibles, y debe aplicarse el principio de urgencia para proporcionar justicia en un plazo razonable y de forma gratuita. La decisión debe explicarse de forma amigable, adaptada a la edad y madurez del niño o niña.

Principio 6 - Medidas institucionales

Los Estados deben garantizar la existencia de una administración competente responsable de la gestión de la tutela de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, teniendo en cuenta la forma en que se organizan las responsabilidades de tutela en los Estados miembros.

1. Los Estados deben garantizar que una administración competente se encargue de gestionar las tutelas, es decir, de contratar, investigar y formar a los tutores y tutoras, de asegurarse de que se incorporan al sistema de tutela políticas adecuadas de protección a la infancia y de supervisar a los tutores y tutoras. Los Estados deben establecer criterios claros de elegibilidad para esta administración con el fin de evitar cualquier conflicto de intereses con los del niño o niña.
2. La administración competente debe encargarse de establecer los procedimientos pertinentes y las medidas o servicios de apoyo para los tutores y tutoras y los niños y niñas, entre los que se incluyen:
 - a. apoyo administrativo inicial y continuo, medidas o servicios de asesoramiento y asistencia, así como formación y desarrollo, para que los tutores y tutoras puedan cumplir y mantener el nivel profesional exigido y mejorar sus conocimientos y competencias en relación con sus funciones;
 - b. establecer normas de conducta de los tutores y tutoras para los procedimientos operativos;
 - c. mecanismos de comunicación, creación de redes y autoayuda entre tutores y tutoras;
 - d. procedimientos y procesos armonizados para que los tutores y tutoras puedan denunciar y registrar los casos desaparición, violencia, abusos, trata o explotación de niños o niñas;
 - e. materiales con información proporcionada de forma amigable para niños y niñas no acompañados o separados en el contexto migratorio, que cubran, entre otras cosas, información sobre las funciones, derechos y deberes de los tutores y tutoras; la accesibilidad del tutor o tutora; los principios relativos a la confidencialidad de las comunicaciones; los mecanismos de queja individual disponibles para el niño o niña en relación con sus derechos; las medidas de asistencia y protección disponibles y los proveedores de servicios; el papel y los deberes de otras partes interesadas; y cualquier procedimiento penal, administrativo y civil pertinente.
3. Los Estados deben tomar medidas para garantizar que los tutores y tutoras sean responsables de un número manejable de casos que permita el desempeño

de sus funciones, teniendo en cuenta su complejidad y la necesidad de que el niño o niña tenga acceso regular a la atención individual del tutor o tutora y a un apoyo personalizado adecuado.

4. Los Estados deben garantizar el seguimiento, la supervisión y la vigilancia regulares del ejercicio de los deberes y funciones de los tutores y tutoras y del cumplimiento de las funciones de la administración competente, por ejemplo, mediante la participación de los niños y niñas y la información que proporcionen.

5. Las medidas adoptadas deben garantizar que la administración competente tenga la independencia operativa necesaria con respecto a la gestión de otras responsabilidades relacionadas con el niño o niña.

6. La administración competente debe ser responsable de mantener un expediente individual de cada niño o niña bajo su tutela. Este expediente debe incluir información relevante durante todo el periodo de vigencia de la tutela.

7. Los Estados deben asegurarse de que los requisitos y las medidas de conservación de registros les permiten aportar, en caso necesario, pruebas para cualquier procedimiento y proceso de reclamación pertinente, y de que la confidencialidad de estos registros se ajusta a las normas internacionales de protección de datos.

Principio 7 - Recursos, contratación, cualificaciones y formación

Los Estados deben asignar recursos adecuados para garantizar la eficacia del sistema de tutela para los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, por ejemplo, garantizando que se selecciona adecuadamente a los tutores y tutoras, que cuentan con las cualificaciones necesarias y que reciben apoyo durante todo su mandato.

1. Los Estados deben recopilar datos de forma periódica, con el fin de identificar el número de niños y niñas, las necesidades y los recursos asignados en relación con la tutela de niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, y prever una revisión de las medidas de tutela para garantizar que estas evolucionan en función de las necesidades, incluso en situaciones de emergencia.

2. Los Estados deben garantizar que la administración responsable de la tutela disponga de recursos financieros, humanos y técnicos sostenibles y adecuados.

3. Los Estados deben contar con procesos que garanticen que el personal de la administración competente en materia de tutela mantiene un alto nivel profesional, incluidas las normas relativas a la confidencialidad, tenga un elevado nivel de integridad y esté debidamente cualificado.

4. Los Estados deben tomar medidas para garantizar que los tutores y tutoras tengan las cualificaciones necesarias y los conocimientos pertinentes sobre el desarrollo infantil, los derechos de la infancia, el sistema de bienestar y protección de la infancia y los servicios disponibles, a fin de tener en cuenta las necesidades específicas y culturales de los niños y niñas que se les confían.

5. Los Estados deben tomar medidas para garantizar que los tutores y tutoras y la administración responsable de la tutela reciban el apoyo adecuado para desempeñar sus funciones con eficacia, lo que debe incluir educación y formación inicial y continua.

Principio 8 - Cooperación y coordinación a escala nacional

Los Estados deben, de acuerdo con sus sistemas nacionales, establecer mecanismos y tomar medidas para garantizar una cooperación y coordinación efectivas entre las personas que ejercen responsabilidades hacia los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, y el tutor o tutora y/o la administración responsable de la tutela.

1. Los Estados deben definir las funciones, tareas y responsabilidades del tutor o tutora y de la administración responsable de la tutela en relación con otras administraciones competentes y partes interesadas con respecto a los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, en particular en relación con otras administraciones nacionales y locales, servicios sociales, servicios y organizaciones de la juventud, de forma que garantice la rendición de cuentas y la transparencia.

2. Los Estados deben contar con un mecanismo de coordinación operativa que incluya a la administración responsable de la tutela, de modo que las políticas en vigor garanticen que el bienestar continuo de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, su interés superior y la búsqueda y aplicación de soluciones duraderas basadas en derechos sigan siendo consideraciones primordiales en todos los asuntos relacionados con ellos y ellas, y que los y las profesionales pertinentes cooperen entre sí y coordinen sus acciones.

3. Los Estados deben desarrollar protocolos, acuerdos, procedimientos operativos estándar y mecanismos de derivación para mejorar la cooperación y la coordinación de forma regular entre los tutores y tutoras, la administración responsable de la tutela y todas las demás partes involucradas en la protección de la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio, desde el momento de la identificación de un niño o niña hasta que se aplique una solución duradera basada en derechos, incluida la gestión del caso de forma individualizada.

4. Los Estados deben garantizar que los mecanismos de derivación aborden el papel del tutor o tutora y de la administración responsable de la tutela en los casos de desaparición de un niño o niña no acompañado o separado en el contexto migratorio y en situaciones en las que el niño o niña sea víctima o corra el riesgo de ser víctima de violencia, abusos, trata o explotación.

5. Deben establecerse procesos y canales de cooperación y coordinación para garantizar que se respete la confidencialidad, también en lo que respecta al intercambio de información con el niño o niña y entre este o esta última, el tutor o tutora y otras partes interesadas, teniendo como consideración primordial el interés superior del niño o niña y teniendo en cuenta las normas internacionales de protección de datos.

6. Los Estados deben facilitar la cooperación y coordinación efectivas entre los tutores y tutoras y otras partes interesadas, proporcionando formación y herramientas de carácter interinstitucional y multidisciplinar de forma periódica.

7. Los Estados deben garantizar el seguimiento y la evaluación continuos de la cooperación y la coordinación, con la participación de las partes interesadas pertinentes.

Principio 9 - Cooperación internacional

Los Estados deben proporcionar de forma rápida, constructiva y eficaz la más amplia cooperación internacional en relación con los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, por ejemplo, para la localización de las familias y la identificación y aplicación de soluciones duraderas basadas en derechos, e implicar de forma adecuada a la administración nacional responsable de la tutela y/o tutores y tutoras.

1. Los Estados deben tomar medidas para definir, según proceda, el papel y las responsabilidades del tutor o tutora y de la administración responsable de la tutela en el contexto de la cooperación internacional con el fin, entre otros, de localizar a las familias y evaluar las circunstancias familiares, transferir las responsabilidades de guarda y custodia, establecer una solución duradera basada en derechos, prevenir la trata de niños y niñas, prevenir las desapariciones y localizar a los niños y niñas desaparecidos.
2. Los Estados deben tener una base jurídica para proporcionar cooperación internacional en relación con la infancia no acompañada y separada en el contexto migratorio, tanto de oficio como a instancia de parte.
3. Los Estados deben disponer de canales o mecanismos claros para la transmisión y ejecución de solicitudes de información u otros tipos de asistencia con respecto a los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratorio, así como de procedimientos claros y eficientes para la priorización y ejecución oportuna de las solicitudes, y para salvaguardar la información enviada y recibida de acuerdo con las obligaciones en materia de privacidad y protección de datos, que tengan plenamente en cuenta el interés superior del niño o niña e impliquen, en caso necesario, al tutor o tutora y/o al tribunal y/o a la administración responsable de la tutela.
4. Con el fin de garantizar los derechos del niño o niña, su bienestar y su interés superior en los casos en que su situación concierna a más de un Estado, o cuando el niño o niña se traslade a otro Estado, los Estados deben cooperar a través de los medios que resulten más eficaces, por ejemplo, mediante negociaciones o celebrando acuerdos o convenios específicos cuando sea necesario, permitiendo la cooperación oportuna entre los tutores y tutoras y las instituciones de tutela con sus homólogos extranjeros.
5. Los Estados deben cooperar y promover el intercambio regular de conocimientos, experiencias y buenas prácticas con respecto a la tutela de los niños y niñas no acompañados y separados en el contexto migratori.

La migración coloca a la infancia, especialmente a los niños y niñas no acompañados o separados de familia, en una grave situación de vulnerabilidad, lo que aumenta el riesgo de que se vulneren sus derechos y libertades fundamentales.

La Recomendación adoptada y sus principios rectores y directrices de implementación se dirigen tanto a los y las responsables de la toma de decisiones como a los y las profesionales que trabajan para garantizar la protección, la acogida, el cuidado y el bienestar de los niños y niñas no acompañados y separados a través de un sistema de tutela eficaz. Proporciona orientaciones concretas para la formulación de legislación, la planificación de políticas públicas y medidas institucionales, la garantía del acceso de estos niños y niñas a la justicia y a recursos efectivos, y para los aspectos concretos de la cooperación y la coordinación entre las partes interesadas, también a escala internacional.

La puesta en práctica de esta Recomendación debería garantizar, en primer lugar, el respeto de los derechos de la infancia y el interés superior de los niños y niñas no acompañados y separados, de acuerdo con las normas internacionales y europeas, y, en segundo lugar, que en cada país se asegure la tutela eficaz y esta sea adaptada a los derechos y necesidades específicas de los niños y niñas afectados.

Los Estados miembros de la Unión Europea han decidido unir sus capacidades, recursos y trayectorias. Juntos, han construido una zona de estabilidad, democracia y desarrollo sostenible manteniendo al mismo tiempo la diversidad cultural, la tolerancia y las libertades individuales. La Unión Europea se compromete a compartir sus logros y sus valores con países y sus pueblos más allá de sus fronteras.

www.europa.eu

Translation co-funded
by the European Union



El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 46 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.

www.coe.int

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE