



## INFORME

### LA RESPUESTA DE ESPAÑA A LA CRISIS DE UCRANIA:

# ¿UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN CONTEXTO DE CONTINGENCIAS HUMANITARIAS MIGRATORIAS?

**Edita**

UNICEF España  
Dirección de Influencia, Programas y Alianzas  
Área de Incidencia Política y Estudios  
C/ Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid

El presente documento es un informe adaptado del informe de UNICEF España (octubre de 2023): *España ante la crisis de Ucrania y el futuro de las políticas de contingencia humanitaria migratoria desde una perspectiva de derechos de la infancia*, realizado por Pablo Ceriani Cernadas, coordinado por Sara Collantes Mateos de UNICEF España y disponible en <https://www.unicef.es/causas/espana/estudios-investigacion/migracion-refugio>.

**ISBN**

978-84-09-59121-3

**Adaptación**

Sara Collantes Mateos

**Contribuciones**

Sergio Aguado Divar, Sara Casero Loza, Lara Contreras Redondo, Roger García Rodoreda, Gabriel González-Bueno Uribe, Susana Hidalgo López, Cristina Junquera Abaitua, María Lafuente Funes, Salud Mármol Sancho, Amanda Martín Rivas, Adriana Negueruela Macías, Almudena Olaguíbel Echeverría-Torres, Marlène Perkins Pérez y Rocío Vicente Senra, de UNICEF España.

**Agradecimientos**

Agradecemos a todas las instituciones, organizaciones y personas expertas entrevistadas, entre las que se encuentran varias instituciones y administraciones públicas estatales, autonómicas y locales, organizaciones del sistema de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil a nivel europeo, estatal y autonómico. De una forma particular, nos gustaría dejar constancia de nuestra gratitud hacia las autoridades y profesionales presentes en los cuatro CREADE (Centros de Recepción, Atención, Derivación para personas desplazadas desde Ucrania), por el acompañamiento y atención brindados durante las visitas realizadas en el marco de esta investigación en la primavera de 2023.

La bibliografía completa y el listado exhaustivo de las personas entrevistadas aparecen detallados en el informe de UNICEF España mencionado anteriormente.

**Madrid, enero de 2024**

# Índice

<b>Nota terminológica .....</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Querer es poder .....</b>	<b>10</b>
<b>2. España necesita políticas de contingencias migratorias robustas .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Avances en la gestión de contingencias humanitarias migratorias y en otras cuestiones relacionadas .....</b>	<b>13</b>
3.1. Creación e impulso de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia .....	13
3.2. Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la Infancia y la Adolescencia No Acompañada .....	14
3.3. Planes autonómicos de gestión de contingencias .....	17
3.4. Reglamento de acogida en materia de protección internacional: un importante paso hacia una acogida con enfoque de derechos de infancia .....	17
3.5. Estrategia estatal de infancia .....	20
3.6. Estrategia estatal de desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad .....	21
3.7. Reforma del Reglamento de Extranjería .....	22
<b>4. Ucrania: una crisis con tiempos, dimensiones y respuestas sin precedentes .....</b>	<b>24</b>
4.1. El desplazamiento masivo más rápido de la historia reciente de Europa .....	24
4.2. El <i>Plan Ucrania</i> : ¿Un ejemplo de política de Estado para gestionar las contingencias humanitarias migratorias? .....	25
4.3. Articulación interinstitucional e integral: el enfoque “pangubernamental” .....	26
4.4. Medidas normativas a nivel estatal .....	27
4.5. Los CREADE y la red de acogida para personas de Ucrania .....	30
4.6. Acogimiento familiar para personas desplazadas de Ucrania .....	34
4.7. El papel de las comunidades autónomas y las entidades locales en la acogida a la población desplazada de Ucrania .....	34
4.8. Acceso a educación, sanidad y otras medidas .....	35
4.9. El rol de la solidaridad .....	37
<b>5. ¿Todos los niños y las niñas en contexto de migración internacional tienen los mismos derechos? .....</b>	<b>39</b>
5.1. En materia de identificación de menores de edad y situaciones de vulnerabilidad .....	39
5.2. En materia de protección internacional .....	40
5.3. En relación con muertes y desapariciones de niños y niñas migrantes .....	43
5.4. En Canarias .....	45
5.5. En otras comunidades autónomas de la frontera sur .....	46

<b>6. La respuesta europea al desafío del desplazamiento desde Ucrania versus el Pacto Europeo de Migración y Asilo .....</b>	<b>48</b>
<b>7. Conclusión: Balance de las respuestas de España a las distintas contingencias humanitarias migratorias y el futuro de la protección de la infancia en estos contextos .....</b>	<b>51</b>
<b>8. Recomendaciones para responder a las contingencias humanitarias migratorias con enfoque de derechos de infancia .....</b>	<b>53</b>
<b>Anexo1. Información complementaria .....</b>	<b>58</b>

# Nota terminológica

En este documento, los términos genéricos “**infancia migrante**” e “**infancia en contexto de migración internacional**” se refieren a varias categorías de niñas y niños afectados por las migraciones internacionales, entre las que se encuentran:

- **Las niñas y niños migrantes internacionales**
- **Las niñas y niños con necesidades de protección internacional (solicitantes de asilo o refugiados)**

Existen otras categorías dentro del concepto genérico “infancia migrante”, que no son abordadas en este trabajo: niñas y niños desplazados internos y niños y niñas afectados indirectamente por la migración.

A su vez, existen algunos grupos de niñas y niños que se encuentran en una situación de vulnerabilidad especial, y que pueden pertenecer a cualquiera de las categorías anteriores:

- Niñas y niños no acompañados
- Niñas y niños separados
- Niñas y niños apátridas
- Niñas y niños objeto de tráfico
- Niñas y niños objeto de trata de seres humanos

Esta publicación hace uso del término genérico “niñas y niños migrantes” entendido en los términos antes mencionados, y también alude a grupos específicos dentro de esta categoría amplia, sobre todo, cuando se abordan temáticas, políticas o regímenes jurídicos directamente relacionados con ellos y ellas, como es el caso de los niños y niñas solicitantes de asilo y/o refugiados.

**Los términos genéricos utilizados contribuyen a subrayar de un modo especial el principio de no discriminación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).** En efecto, según la Observación General conjunta nº 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y nº 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño, sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional:

*“Los Estados deben velar por que, en el contexto de la migración internacional, los niños sean tratados ante todo como niños. Los Estados parte en las Convenciones tienen el deber de cumplir las obligaciones establecidas en ellas de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional, con independencia de su situación de residencia o la de sus padres o tutores.”*

**Este propósito, no obstante, nunca es en menoscabo del reconocimiento de determinados derechos específicos que tiene la infancia con necesidades de protección internacional,** reconocidos a nivel internacional y por muchas legislaciones nacionales, como es el derecho a no ser devueltos (*non-refoulement*). Se trata de una prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o en el que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. ■

# Resumen ejecutivo

La gestión española de la contingencia humanitaria de refugiados asociada a la guerra de Ucrania ha demostrado que, si existe voluntad política y social, se pueden gestionar las llegadas de personas migrantes poniendo a las personas –y, en concreto, a la infancia - en el centro, sin restar eficacia y coordinación interinstitucional e interterritorial.

La llegada de decenas de miles de niñas y niños de Ucrania en escasas semanas, obligó a las instituciones españolas de los distintos niveles territoriales, a abordar en poco tiempo varias de las asignaturas que aún estaban pendientes desde hace décadas en materia de gestión de crisis migratorias. Estos procesos y medidas innovadoras tuvieron, sin duda alguna, un impacto positivo en la infancia, aunque sigue habiendo un importante margen de mejora en procedimientos, herramientas y especialización, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos de la infancia.

Si bien es cierto que el marco europeo de protección temporal facilitó el diseño y la ejecución de este engranaje, esta investigación ha corroborado el papel crucial que jugó la voluntad: una voluntad política, institucional y social, que logró dar la respuesta de mayor dimensión, más rápida, más completa y más coordinada que había dado a España a una contingencia humanitaria migratoria hasta la fecha.

Esas reformas también se han convertido en indicadores de la posibilidad de generar herramientas basadas en el diálogo y la coordinación entre fuerzas políticas de signo diferente y distintos niveles territoriales.

## España necesita políticas de contingencias migratorias robustas

España es uno de los principales puntos de entrada de los desplazamientos sur-norte con destino hacia Europa occidental y también uno de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que en los últimos años y de forma creciente ha recibido mayores solicitudes de asilo (163.220, según datos provisionales de 2023)<sup>1</sup>. No obstante, el análisis de la respuesta a estas contingencias migratorias humanitarias desde un prisma de derechos humanos por parte de los Estados europeos, incluyendo España, ha estado en el centro de los debates. Los informes anteriores elaborados por UNICEF España dan cuenta también de estos desafíos en relación con la infancia que llega a nuestra frontera sur.<sup>2</sup>

Con todo, en los últimos años, se ha producido un aumento progresivo de la voluntad política por parte de gobiernos de distinto color político, y fruto de este impulso, se han dado pasos para limar algunas barreras y establecer y mejorar herramientas de política pública en este ámbito, también en lo relacionado con la infancia. No obstante, el ritmo y dimensión de estos avances distan mucho de los logros alcanzados en poco tiempo durante la gestión de las llegadas de personas refugiadas de Ucrania.

Entre los principales avances encontramos, la creación e impulso de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, que aprobó el “Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la Infancia y Adolescencia No Acompañada”, la adopción del nuevo *Reglamento de Acogida de Protección Internacional* (que menciona principios de infancia), las *Estrategias de infancia y de desinstitucionalización*, y la reforma del *Reglamento de Extranjería*.

1. Fuente: Oficina de Asilo y Refugio. Ministerio del Interior. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023. Ver: [https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance\\_trimestral\\_datos\\_proteccion\\_internacional\\_2023\\_12\\_31.pdf](https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2023_12_31.pdf)

2. UNICEF España. Informes disponibles en: <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>

## **El plan Ucrania<sup>3</sup>: ¿Un ejemplo de política de estado para gestionar las contingencias humanitarias migratorias?**

Este desplazamiento de millones de personas refugiadas que salieron de Ucrania no tiene precedentes por la combinación de dos facetas: la cantidad de personas – muchas de ellas menores de edad - que se desplazaron desde un país de Europa, hacia y a través de países europeos, y el breve período de tiempo en el que lo hicieron.

Tampoco tiene precedentes la particularidad de la respuesta dada por la UE y los países europeos – incluida España -, en contraste con aquellas que han caracterizado otras situaciones similares.

A final de marzo de 2023, había en España 168.045 personas de Ucrania con protección temporal, incluyendo 57.778 niños y niñas<sup>4</sup>. A finales de año, la cifra total había llegado a 195.000. En nuestro país, los avances se concretaron en múltiples medidas normativas, mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional, así como iniciativas en todos los niveles territoriales relacionados con los más diversos ámbitos de actuación, consiguiendo así un enfoque “pangubernamental”, que constituye uno de los principios rectores del *Pacto Mundial ONU para una Migración Ordenada, Segura y Regular*<sup>5</sup>. A nivel estatal, la respuesta se coordinó a través de un grupo de trabajo interministerial liderado por el subsecretario del Ministerio de la Presidencia y coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional. La Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia estuvo siempre presente en estas reuniones, y las cuestiones de infancia fueron un tema recurrente, por la cantidad de desafíos que se iban presentando.

En materia de acogida, uno de los pasos más importantes estuvo en la creación de los cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE), espacios donde se verificó, en la práctica, el enfoque integral y de articulación interinstitucional. Además, se produjo el despliegue de una red de acogida de dimensiones inéditas a lo largo de todo el territorio español, gracias también a la participación de un número de administraciones públicas, entidades sociales y actores privados que tampoco tiene antecedentes en el país. Supuso un crecimiento del 60% en las capacidades de acogida, incluyendo la apertura -entre marzo y junio de 2022- de 20.000 plazas<sup>6</sup>.

En estos recursos también se realizaron actuaciones muy importantes en relación con la infancia y adolescencia (el 30% de las personas atendidas y/o acogidas en los CREADE fueron menores de edad), pero no se logró avanzar en la adopción de un protocolo -o herramienta similar- dirigido a garantizar plenamente el enfoque de derechos de la infancia en todos los aspectos relativos a la acogida – incluidas las obligaciones de la *Ley de Protección integral de la Infancia frente a la Violencia* -, así como mecanismos orientados a la realización individualizada - de evaluaciones del interés superior - en línea con el *Reglamento de Acogida de Protección Internacional*. Este quizás este sea precisamente uno de los ámbitos de la respuesta donde no se logró avanzar significativamente.

Las administraciones públicas de todos los niveles territoriales adoptaron medidas muy relevantes a nivel normativo, además de otras muchas iniciativas dirigidas a reforzar la información, la asistencia o el acceso a procesos, recursos o ayudas. Un número elevado de ellas estuvo directa o indirectamente relacionado con la protección, educación e inclusión social de la infancia. A 31 de marzo de 2023, 30.557 menores de edad habían sido escolarizados<sup>7</sup>. En relación con la infancia no acompañada, se adoptaron medidas muy importantes a nivel estatal y autonómico, sobre todo para reforzar la protección de la infancia en situaciones de especial riesgo, como fue el caso de los niños y niñas que llegaron con adultos distintos a sus padres, madres y tutores legales.

Este informe da cuenta de una selección de estas actuaciones, con el fin de ilustrar el carácter prácticamente unánime de la respuesta a esta contingencia humanitaria migratoria por parte de gobiernos autonómicos y locales con distintas sensibilidades políticas.

La foto de la respuesta se completa con la actuación de centenares de entidades sociales, de agencias internacionales, de numerosos actores de diversas áreas del sector privado, y en particular, de lo que se denominó como una “ola” o “avalancha” de solidaridad ciudadana (a escala española y europea). Sin perjuicio del carácter indudablemente positivo de esta reacción sin precedentes, supuso al mismo tiempo un desafío en sí mismo, particularmente en términos de protección de la infancia.

En resumen, la respuesta de España a la población desplazada de Ucrania revela una unánime voluntad

3. “Plan Nacional de respuesta a las consecuencias de la guerra en Ucrania.”

4. Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al 31-03-2023, y Ministerio del Interior, al 15-03-2023.

5. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195). Disponible en <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-or-derly-and-regular-migration-gcm>

6. Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones.

7. Fuente: Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Nota de prensa del 17 de abril de 2023, en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/reuni%C3%B3n-del-comit%C3%A9-especializado-inmigraci%C3%B3n-3>

política, un abordaje integral y una articulación interinstitucional. La batería de iniciativas descrita que puede calificarse como inéditamente amplia en términos de integralidad, complementariedad, agilidad, transversalidad e implicación de las esferas más altas del Estado.

## ¿Todos los niños y las niñas en contexto de migración tienen los mismos derechos?

De forma paralela y en el mismo horizonte temporal, siguieron llegando a España niños y niñas de otras nacionalidades y a través de otras vías. De abril de 2022 a abril de 2023 fueron acogidos en los dispositivos de atención humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM), un total de 37.234, de los cuales 1.636 fueron niños y niñas<sup>8</sup>. Lo paradójico fue que, estos niños y niñas migrantes no se beneficiaron de los avances que se estaban produciendo en términos de rapidez, coordinación, innovación en la gestión, derivación y acogida.

Por un lado, las familias con niños y niñas afrontaron – y afrontan aún – una larga espera para conseguir una cita que les permita manifestar su voluntad de pedir asilo (que condiciona su entrada en el sistema de acogida), formalizar su solicitud o recibir la resolución definitiva.

Además y entre otras cuestiones, la ocupación veloz y masiva de los recursos del sistema de acogida de población proveniente de Ucrania, provocó el efecto contrario para un número importante de personas migrantes y solicitantes de asilo de otras nacionalidades que, además, ya veían afectado su acceso al sistema de acogida de protección internacional debido a las deficiencias reconocidas por el Estado. Hubo personas que se quedaron fuera del sistema – por problemas con la cita o saturación de los centros – o bloqueados en los centros de primera acogida. Por ejemplo, en el caso de las personas que llegaron de Afganistán a finales de 2021, su estancia en el dispositivo de emergencias de carácter temporal, cuyo periodo máximo debe ser de un mes, se llegó a dilatar en multitud de casos hasta 12 o 18 meses.

Esta circunstancia refleja el carácter anómalo del caso español en comparación con otros países europeos, debido a la considerable diferencia entre el elevado número de personas que solicitan asilo y la escasa cantidad de plazas de acogida existentes.

Por eso, las innumerables medidas adoptadas ante el desafío ucraniano y los importantes avances logrados, nos llevan a preguntarnos en qué medida beneficiaron también o siguen beneficiando hoy - a otras niñas y niños migrantes y refugiados. Las ciudades y comunidades de la frontera sur son los principales testigos del abordaje tan limitado que todavía da España a estas contingencias. En enero de 2024, más de 5.100 menores de edad no acompañados - y unos 1.500 a la espera de determinación de la edad -, están siendo atendidos por el sistema de protección canario<sup>9</sup>. La saturación de los sistemas autonómicos de protección de infancia que se ha venido produciendo en la frontera sur en los últimos años (en este momento en Canarias) sigue generando casos de desprotección seria de la infancia y, ello es, en buena medida, una consecuencia de la falta de una contundente política de Estado que incluya a todas las administraciones públicas del país para garantizar, con base en principios de corresponsabilidad y solidaridad, la protección de la infancia no acompañada en contexto de estas contingencias.

Estas realidades ponen claramente de manifiesto el margen de mejora que tiene la política migratoria actual si quiere asegurar la igualdad de trato que reconoce la *CDN* a cada niño y niña afectada por las migraciones internacionales en nuestro país.

La experiencia en el ámbito europeo también apunta a una clara realidad dual entre la respuesta dada en el caso de Ucrania y en otras contingencias migratorias anteriores o coexistentes. Esta dualidad es evidente en términos de políticas, normativa y solidaridad.

De hecho, este enfoque de esfuerzos conjuntos de todos los Estados miembros demostrado frente a la crisis de Ucrania, no ha arraigado suficientemente en Europa, como muestra el paquete de normas y medidas del futuro *Pacto Europeo de Migración y Asilo*. El acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzado en torno al *Pacto* durante Presidencia Española versa sobre propuestas que prevén derrogaciones de las normas internacionales y europeas de asilo en determinadas situaciones o procedimientos acelerados, y podrían provocar un incumplimiento de importantes principios y normas del marco internacional, europeo y nacional de los derechos de la infancia (falta de acceso al territorio y al procedimiento de asilo; detención; aumento de la migración de infancia no acompañada; ausencia de garantías jurídicas propias de la infancia; bloqueo en centros y falta de acceso a servicios básicos; o retornos sin garantías ni planes de reintegración).

8. Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

9. Fuente: Consejería de Bienestar Social del Gobierno de Canarias.

## **Balance y futuro de la gestión de las contingencias humanitarias migratorias**

La limitación de las políticas que tiene España para la gestión de las contingencias humanitarias migratorias impacta de manera específica en los derechos de los niños y niñas que llegan al territorio en condiciones de vulnerabilidad.

Aunque el *Plan Ucrania* tuvo sus límites por lo que respecta a la transversalización del enfoque de derechos de infancia de acuerdo con los principios de la *CDN*, el principal mensaje que ha dejado es que es posible abordar este tipo de retos, con las herramientas, los actores, los objetivos y prioridades adecuadas. Esta circunstancia nos hace doblemente responsables ante situaciones migratorias que afectan a la infancia y que siguen sin recibir el mismo tipo de respuesta. Es imperativo legal y moral, pero también coherente e inteligente, afianzar estos avances y aprovechar este legado.

A pesar de que el nuevo marco migratorio europeo amenaza con ensombrecer la sobresaliente y humanizadora gestión en toda Europa de los extraordinarios desplazamientos desde Ucrania, España debe conseguir que se adopten políticas de gestión de contingencias humanitarias migratorias propias de un país que acoge una de las fronteras más desiguales del mundo y que no deja de recibir niños y niñas en contexto de migración internacional.

## **Recomendaciones**

El informe concluye con un extenso listado de recomendaciones para responder a las contingencias humanitarias migratorias con enfoque de derechos de infancia dirigidas a administraciones e instituciones públicas de ámbito estatal, autonómico y local.

UNICEF España recomienda:

- Que la **gestión de las contingencias humanitarias migratorias se consolide como una auténtica política de Estado, liderada y coordinada por el gobierno central**, que garantice la participación de las instituciones y entidades implicadas en todos los niveles territoriales y se asiente en datos desagregados y de calidad.
- Así podrá garantizarse la **universalización de los derechos de la infancia**, es decir, una respuesta uniforme para cada niña o niño, acompañado y solo, y en todas las contingencias humanitarias migratorias que afectan a la infancia, recurriendo a herramientas y procesos similares y evitando un tratamiento desigual.

Se trata de asegurar la transversalización del enfoque de derechos de infancia en toda la actuación de res-

puesta a las contingencias – para la infancia acompañada y no acompañada, en clave de procedimientos, condiciones de acogida y protección de la infancia.

Se trata, por tanto, también de garantizar que **el interés superior del niño sea una consideración primordial** en todas las decisiones, procesos y medidas que se adopten en el marco de la gestión de contingencias y de la acogida de la infancia acompañada y no acompañada.

- Tiene, además, que ser una **política sostenible** y basada en un enfoque y en mecanismos que garanticen las **responsabilidades compartidas**, en virtud del principio constitucional de solidaridad, con los territorios de primera llegada y de mayor presencia de esta población. En relación con la infancia no acompañada, también tienen que existir mecanismos que garanticen la obligatoriedad de los trasladados a otros sistemas de protección autonómicos distintos a los de llegada.

Entre otras muchas acciones específicas propuestas, resulta crucial, por ejemplo:

- La creación de un **grupo de infancia permanente en el seno de la Comisión Interministerial de Inmigración**.
- La **adecuada implementación del Modelo de gestión de contingencias migratorias para infancia y adolescencia no acompañada**, explorando fórmulas para garantizar la obligatoriedad de los trasladados desde los territorios con mayor presencia de esta población (según criterios equitativos de reparto).
- La ampliación e **implementación de los principios y derechos de infancia enunciados en el Reglamento de Acogida de Protección Internacional** y una **regulación asimilable en el sistema de atención humanitaria** en relación con la protección de la infancia.
- La **reforma del procedimiento de determinación de la edad** para adecuarlo a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.
- La ampliación de los **canales de migración regular y petición de asilo**, y **prevenir la pérdida de vidas infantiles** y desapariciones de niños y niñas en las rutas migratorias hacia España.
- La adopción de una **Estrategia integral sobre atención, protección e inclusión social de la infancia no acompañada y juventud migrante extutelada** con enfoque intersectorial e interterritorial.
- La implementación de las obligaciones que impone la **Ley de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI)** en todos los espacios donde residen o conviven niños y niñas y a todos los profesionales que tengan un contacto habitual con la infancia. ■



©UNICEF/Erasmo Fenoy

# 1.

## Querer es poder

La **gestión española de la contingencia humanitaria de refugiados asociada a la guerra de Ucrania** ha demostrado que, si existe voluntad política y social, se pueden gestionar las llegadas de personas migrantes poniendo a las personas – y, en concreto, a la infancia - en el centro, sin restar eficacia y coordinación interinstitucional e interterritorial.

Si bien es cierto que el marco europeo de protección temporal facilitó el diseño y la ejecución de este engranaje, esta investigación ha corroborado el papel crucial que jugó la voluntad: **una voluntad política, institucional y social, que logró dar la respuesta de mayor dimensión, más rápida, más completa y más coordinada que había dado España a una contingencia humanitaria migratoria hasta la fecha.**

La llegada de decenas de miles de niños y niñas de Ucrania en escasas semanas obligó a las instituciones españolas de los distintos niveles territoriales, a abordar en poco tiempo varias de las asignaturas que aún estaban pendientes desde hace décadas en materia de gestión de crisis migratorias. **Estos procesos y medidas innovadoras tuvieron, sin duda alguna, un impacto positivo en la infancia, aunque sigue habiendo un importante margen de mejora en procesos, herramientas y especialización, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos de la infancia.**

Estas reformas también se han convertido en indicadores de la posibilidad de generar herramientas basadas en el diálogo y la coordinación entre fuerzas políticas de signo diferente y distintos niveles territoriales.

**De forma paralela y en el mismo horizonte temporal, siguieron llegando a España niños y niñas de otras nacionalidades y a través de otras vías. Lo paradójico fue que, estos niños y niñas migrantes no se beneficiaron de los avances que se estaban produciendo en términos de rapidez, coordinación, innovación en la gestión, derivación y acogida.**

Este informe tiene como objetivo analizar las políticas de respuesta al gran desplazamiento de refugiados asociado a la guerra en Ucrania y partir de ahí para poner en valor los logros alcanzados. También da cuenta de otros avances y desafíos pendientes en materia de protección de infancia en la gestión de contingencias humanitarias migratorias. ■

## 2.

# España necesita políticas de contingencias migratorias robustas

©UNICEF/UN0605314/Filippov

A lo largo del presente siglo, Europa ha sido una de las regiones del mundo que ha experimentado procesos de movilidad humana que por desarrollarse en circunstancias de marcada vulnerabilidad (en cuanto a las causas y condiciones de los desplazamientos), pueden ser definidos como crisis de derechos humanos y de carácter humanitario. Estos procesos tienen características estructurales, porque son muy recurrentes.

A su vez, dentro de la región y debido a su ubicación geográfica, **España es uno de los principales puntos de ingreso de los desplazamientos sur-norte con destino hacia Europa occidental**. En 2023, llegaron a España más de 57.000 personas por la frontera sur, cifras que están solo por detrás de las registra-

das en Italia<sup>10</sup>. Nuestro país también es, como indican las estadísticas, uno de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que en los últimos años y de forma creciente ha recibido mayores solicitudes de asilo.

Durante todo el año 2022, se presentaron 118.842 solicitudes de asilo, 10.032 por personas procedentes de África y 102.678 de América, entre otras regiones. Del total, 21.495 fueron presentadas por personas menores de 18 años. Los datos provisionales de 2023, mencionan un total de 163.220 (31.429 presentadas por menores de edad). Estos datos son sumamente ilustrativos de la importancia de España como país receptor de personas solicitantes de protección internacional.<sup>11</sup>

10. Fuente: ACNUR. Ver <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>

11. Fuente: Oficina de Asilo y Refugio. Ministerio del Interior. Anotación: Ello, sin perjuicio de que existe una brecha muy importante entre las solicitudes presentadas y admitidas, así como entre las admitidas y las que son consideradas favorables. Así, por ejemplo, en 2022, se presentaron 118.842 solicitudes y fueron admitidas 87.176. De estas, se adoptaron 51.838 resoluciones desfavorables. Fuente: Ministerio del Interior. Ver <https://www.interior.gob.es/openoms/ca/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/asilo-en-cifras/>

A fin de dimensionar mejor la realidad de las contingencias humanitarias migratorias hacia España, es preciso tener en cuenta también las personas que pasan por los dispositivos de la red de atención humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) (que pueden o no pedir asilo). En un horizonte temporal parcialmente coincidente con la crisis de Ucrania, fueron acogidos en los dispositivos de atención humanitaria del MISSM (de abril 2022 a abril 2023), un total de 37.234, de los cuales 1.636 fueron niños y niñas.<sup>12</sup>

## Datos de atención humanitaria, del 1-4-22 al 31-3-23, por nacionalidad, edad y sexo

### CANARIAS

País de origen	Total	Niños	Niñas
Marruecos	3.532	55	35
Senegal	2.394	3	5
Costa de Marfil	1.889	72	127
Guinea Conakry	1.387	31	71
Mali	1.007	5	2
Camerún	239	8	12
Otros	2.033	29	34
<b>Total<sup>16</sup></b>	<b>12.481</b>	<b>203</b>	<b>286</b>

### PENINSULA

País de origen	Total	Niños	Niñas
Marruecos	5.623	138	113
Argelia	4.254	192	143
Guinea Conakry	1.618	23	49
Senegal	1.510	5	7
Costa de Marfil	1.083	45	61
Ucrania	188	33	35
Otros	10.477	123	180
<b>Total<sup>17</sup></b>	<b>24.753</b>	<b>559</b>	<b>588</b>

La respuesta a estas contingencias migratorias humanitarias por parte de los Estados europeos, incluyendo España, ha estado en el centro de los debates sociales y políticos en las últimas décadas, especialmente desde un prisma de derechos humanos. Un amplio catálogo de informes elaborados por todo tipo de instituciones a nivel internacional, regional, local, públicas y de sociedad civil, de organismos de protección y defensa de derechos, entre muchas otras, han evidenciado que **las principales respuestas a esas contingencias no han estado en línea con obligaciones básicas derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario**, incluyendo lo establecido por la *CDN*, tratado que ha sido ratificado por todos los Estados del continente europeo.

Los informes elaborados por UNICEF España en 2019 y 2021, sin perjuicio de destacar algunos aspectos positivos, detallan los múltiples desafíos existentes para garantizar los derechos de todas las personas menores de edad que llegan a España en el marco de estas contingencias. También aportan numerosas recomendaciones dirigidas a promover el respeto, garantía de los derechos e inclusión social de cada niña y niño migrante que llega a España en el marco de contingencias humanitarias migratorias. **La idea fundamental que subyace en estas propuestas es la necesidad de contar con una verdadera Política de Estado en materia de infancia migrante, que cuente con un respaldo político e institucional sin fisuras, base presupuestaria y el liderazgo de un órgano de alto nivel político.**<sup>13</sup>

**En los últimos años, se ha producido un aumento progresivo de la voluntad política por parte de gobiernos de distinto color político, y fruto de este impulso, se han dado pasos para limar algunas barreras y establecer y mejorar herramientas de política pública en este ámbito<sup>14</sup>. No obstante, el ritmo y dimensión de estos avances distan mucho de los logros alcanzados en poco tiempo durante la gestión de las llegadas de personas desplazadas desde Ucrania.** ■

12. Datos provistos, a solicitud de UNICEF España, por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, abril de 2023.

13. Informes y otros documentos elaborados a lo largo de los últimos años por otras entidades sociales, organismos internacionales, así como el Defensor del Pueblo, también han realizado diversas propuestas en la misma dirección.

14. Véase, a modo de ejemplo, la *Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026*, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-19819>



©UNICEF/UN0310011/Arco

### 3.

# Avances en la gestión de contingencias humanitarias migratorias y en otras cuestiones relacionadas

Antes del inicio de la guerra en Ucrania, España había dado ya algunos pasos positivos que permitían mejorar la respuesta a la infancia migrante en este tipo de crisis humanitarias.

Con todo, **todavía no se ha llegado a elaborar una política de contingencia integral que esté basada en estándares y herramientas similares tanto para la infancia con familia (competencia del MISSM), como la que está sin referentes familiares (competencia de las CC.AA. con apoyo del Ministerio de Juventud e Infancia)**, tal como hemos venido proponiendo desde UNICEF España. **En las dos líneas se están realizando avances, pero los procesos no están interrelacionados.**

El alto número de actores intervenientes, la división de competencias entre ministerios en función de si la infancia está acompañada o no, y la descentralización de las competencias en materia de protección de infancia, siguen provocando falta de uniformidad, desigualdad en el trato y la saturación recurrente de los sistemas de los territorios de primera llegada.

## 3.1 Creación e impulso de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia

La Ley de Protección Integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia (LOPIVI)<sup>15</sup>, entre otros avances

15. Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9347>

que significaron su adopción, dispuso la creación de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA), que es un “órgano de cooperación entre las administraciones públicas en materia de protección y desarrollo de la infancia y la adolescencia”. Este ha sido uno de los ámbitos institucionales donde las administraciones públicas competentes han desarrollado algunas de las iniciativas recientes más importantes de elaboración y puesta en marcha de medidas de protección de la infancia migrante en contextos de contingencias humanitarias.

Su composición evidencia el carácter transversal tanto en términos sectoriales (infancia, juventud, sanidad, igualdad, justicia, interior y educación) como de todos los niveles de administración pública (ministerios, consejerías, Federación Española de Municipios y Provincias)<sup>16</sup>. Esta característica es particularmente importante a la hora de adoptar iniciativas en materia de infancia migrante.

A inicios de marzo de 2022, la CSIA adopta un primer acuerdo para destinar fondos en “apoyo de aquellas comunidades y ciudades autónomas que mayor esfuerzo y recursos dirigen a la atención de dichas personas menores de edad que han llegado solos a nuestro país” (entre las que se encuentran Canarias, Ceuta y Melilla)<sup>17</sup>. También dispone que el resto de los fondos se distribuirá con base en un “modelo de traslado y acogida”. Para ello, se convoca un grupo de trabajo y se establece como objetivo consensuar “un modelo de traslado y acogida estable y flexible que, en la medida de lo posible, acompañe el ritmo del flujo migratorio y brinde una respuesta rápida ante crisis migratorias”.

### **3.2 Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la Infancia y Adolescencia No Acompañada**

#### **a) El Modelo de Gestión**

**La aprobación** por parte del Pleno de la CSIA en 2022 **del Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada**<sup>18</sup> **ha sido un formidable avance**.

**Uno de los aspectos más reseñables de esta herramienta es precisamente el hecho de haber sido aprobada por CC.AA. de muy distinto color político**, afirmando por tanto su carácter de Política de Estado.

Este *Modelo* subraya la importancia de la corresponsabilidad, cooperación y solidaridad interterritorial para abordar las situaciones de emergencia en crisis migratorias. Reconoce, además, que este mecanismo debe ser estable en el tiempo y evitar que las comunidades y ciudades ‘frontera’ tengan que hacer un esfuerzo desproporcionado para cumplir con sus obligaciones para con los derechos de niños y niñas no acompañados, permitiendo derivar de forma ágil a los niños y niñas a otras CC.AA.

Para ello, también se incide en la necesidad de una estrecha colaboración y un marco de cooperación consensuado entre estas administraciones públicas con el objetivo de que las actuaciones se realicen con las garantías suficientes y necesarias de respeto a los derechos de las personas menores de edad, conforme a lo establecido en la *CDN*.

#### **Principios y criterios de intervención del Modelo de Gestión de Contingencias**

Interés superior	Bienestar e integración	Participación
Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo	Flexibilidad y atención individualizada	Corresponsabilidad, cooperación y solidaridad
No discriminación e igualdad	Interculturalidad	Celeridad

**El *Modelo* establece que, para su activación, es preciso efectuar la “Declaración de la contingencia migratoria”, para lo cual el criterio fundamental es el de la “sobreocupación del sistema de protección” de una Comunidad o Ciudad Autónoma. En concreto, el número de menores de edad acogidos tendrá que representar al menos un 150% de las plazas disponibles en el sistema de protección.**

En el futuro, podrían considerarse también aspectos importantes – como el período máximo de estancia en primera acogida o las garantías básicas del procedimiento (como intérprete o asistencia letrada) -, además de otros criterios para declarar la contingencia, como la saturación del sistema educativo, circunstancia particularmente importante en Ceuta y Melilla, donde las características geográficas podrían llegar a

16. Ver [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/Conferencia\\_Sectorial\\_InfanciayAdolescencia.htm](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/Conferencia_Sectorial_InfanciayAdolescencia.htm)

17. Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, *Acuerdo de la distribución del primer reparto del crédito presupuestario de 35 millones de euros destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados*, del 9 de marzo de 2022. Disponible en [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia\\_Sectorial/report\\_Certificacion\\_Acordo\\_CS\\_09\\_03\\_2022.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/report_Certificacion_Acordo_CS_09_03_2022.pdf).

18. Disponible en [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia\\_Sectorial/Certificacion\\_del\\_Modelo\\_de\\_gestion\\_de\\_contingencia.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Modelo_de_gestion_de_contingencia.pdf)

provocar una imposibilidad de ampliación de plazas en el sistema educativo. Además, este Modelo y sus criterios también tendrán que alcanzar una coherencia con la nueva *Estrategia de desinstitucionalización*. Si queremos conseguir que la primera acogida de estos niños y niñas en momentos de contingencias también esté alineada con el espíritu de esta estrategia, el criterio de una ocupación del 150% de plazas se aleja enormemente de este marco.

Siguiendo con el *Modelo* tal y como está concebido hoy día, tras la “Declaración de la Contingencia Migratoria”, siempre que un sistema de protección determinado esté por encima del 150% de su capacidad, se constituye la “Comisión para el Plan de Respuesta”, encargada de centralizar la información, coordinar y realizar el seguimiento de la implementación de los trasladados acordados voluntariamente entre las comunidades y ciudades autónomas que hayan decidido participar.

## Herramientas previstas por el Modelo

El *Modelo* prevé la creación de una serie de herramientas que se han ido desarrollando desde su adopción, si bien, este proceso no se ha culminado todavía. Entre las más destacadas se incluyen:

- Acciones formativas.
- Generar una red de profesionales que brinden colaboración entre las administraciones en los momentos de crisis migratorias.
- Creación de un sistema de información común (tanto sobre la protección de las niñas y los niños no acompañados, como sobre los recursos residenciales existentes en cada territorio). Este último punto constituye uno de los principales desafíos de este *Modelo*. Se trata de una herramienta sumamente valiosa e importante, que podría coadyuvar a atender, al menos en parte, uno de los retos existentes en España en materia de protección de los derechos de la infancia: un mecanismo común de información bajo la órbita de las autoridades competentes en derechos infancia. Además, el mapa de recursos es crucial para que pueda funcionar adecuadamente el mecanismo de derivación.

Además, el *Modelo* regula aspectos como los criterios para establecer el nº de niños y niñas a derivar y para definir las plazas que corresponden a cada comunidad receptora o cuestiones de financiación, evaluación y participación infantil.

Una cuestión importante, relativa al mecanismo de derivación de los niños y las niñas en el marco de un *Plan* que active el modelo, tiene que ver con **la obligación de desarrollar, en cada caso y de forma individualizada, una valoración del interés superior del niño o niña**, que debe incluir brindarles información adecuada, que sean escuchados y que otorguen su consentimiento a un eventual traslado. Por ello, la entrevista para dicha evaluación es el único requisito obligatorio antes de cualquier derivación. Así, de acuerdo con la situación individual de cada niño o niña (edad, opinión, situación de vulnerabilidad...), y de común acuerdo entre Comunidad/Ciudad de origen y Comunidad de destino, se derivará al recurso de protección más adecuado. También se prevé la posibilidad de establecer requisitos adicionales, como que la persona tenga una reseña en el Registro MENA o tenga asignado un NIE.

La aplicación de este tipo de requisitos pone de manifiesto la importancia de que otras instituciones implicadas en las contingencias migratorias que afectan a la infancia no acompañada dispongan también de sus propios planes de contingencia para poder asegurar trámites previos, como es el caso de la Policía Nacional. Otras instituciones que también están implicadas en diferentes aspectos de la gestión de contingencias deberían también seguir la misma senda, como la Fiscalía, los Institutos Forenses o las Delegaciones/Subdelegaciones de Gobierno.

### b) La primera implementación: Plan de Respuesta para Canarias y Ceuta

A fines de julio de 2022, en paralelo a la adopción del *Modelo*, el Pleno de la CSIA aprueba el primer *Plan de Respuesta*, en seguimiento a la decisión sobre distribución de fondos, de marzo del mismo año<sup>19</sup>.

19. Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 y distribución del segundo reparto del crédito presupuestario de 20 millones de euros destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Ver [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia\\_Sectorial/Certificacion\\_del\\_Plan\\_de\\_Respuesta\\_2022\\_2023.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Plan_de_Respuesta_2022_2023.pdf)

En Canarias y Ceuta se había producido la llegada de un número considerable de niños y niñas no acompañados y la sobreocupación de los recursos de acogida de esos sistemas era del 180 y 247 % respectivamente.

**El Plan de respuesta determinó el número de niños y niñas a trasladar desde Canarias y Ceuta, con el objetivo de atender las contingencias declaradas.**

En particular, se aprobó la derivación de personas menores de edad no acompañadas desde Canarias (322 en 2022 y 360 en 2023) y 92 desde Ceuta (56 en 2022 y 36 durante 2023).

**Las derivaciones acordadas para 2022 desde Ceuta se han llevado a cabo en su totalidad. Sin embargo, aún no se ha podido finalizar con las derivaciones estipuladas desde Canarias,** a pesar de ser la Comunidad que, en los últimos tres años, ha tenido mayores desafíos en cuanto a la saturación de su sistema de protección. De hecho, en octubre de 2023, la Comunidad de Canarias acogía a más de 4.400 menores de edad evidentes y presuntos menores de edad a la espera de determinación de edad (cifra que podría superar los 5.100 en enero de 2024, con unas 1.500 determinaciones de la edad pendientes), y solo se habían llevado a cabo 148 traslados. Esta circunstancia torna **imprescindible seguir promoviendo el diálogo interautonómico, con el fin de ampliar los ofrecimientos.** No cabe duda de que esta política de Estado tiene que ser duradera y, ante las crisis recurrentes,

garantizar un sistema de reparto eficaz y ágil, basado en la corresponsabilidad, solidaridad y el enfoque de derechos de infancia.

Entre los motivos por los cuales no se ha cumplido en su totalidad el traslado desde Canarias previsto y acordado en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, se encuentran los siguientes:

- La necesidad de realizar siempre antes evaluaciones del interés superior del niño. Se trata de un proceso individualizado y profundo que, en una situación de gran saturación, tiende a no realizarse como se debería o a hacerse con mucho retraso.
- Lentitud de los procedimientos administrativos y de gestión presupuestaria.
- Necesidad en la formalización de convenios entre CC.AA. (y los plazos que requieren).
- Falta de plazas en las CC.AA. que tienen que recibir.

Justo en octubre de 2023, diversas CC.AA. informaron que estaban recibiendo menores de edad procedentes de Canarias al margen del *Plan de Respuesta* de Canarias del *Modelo* (niños y niñas no identificados como menores de edad en Canarias). Esta circunstancia provocó la saturación de sus sistemas de protección de infancia antes de que pudieran cumplir todos los trasladados acordados dentro del *Plan de Respuesta*<sup>20</sup>.

## DATOS PROVISIONALES DE TRASLADOS PENDIENTES<sup>21</sup>

Comunidad Autónoma de destino	2022				2023
	Traslados planificados (total)	Canarias	Ceuta	Pendientes	Traslados planificados
Andalucía	38		38		30
Aragón	21	9	10		24
Asturias	31	31			30
Baleares	18			18	20
Cantabria	21			21	26
Castilla y León	28	22		6	23
Castilla-La Mancha	16	16			20
Cataluña	40	20		20	33
C. Valenciana	18		18		25
Extremadura	22	22			33
Galicia	40	18	21		28
Madrid	30	10		20	34
Murcia	17			17	17
Navarra	17			17	17
País Vasco	18			18	17
La Rioja	3		1	2	4
<b>Total</b>	<b>378</b>	<b>148</b>	<b>88</b>	<b>139</b>	<b>381<sup>22</sup></b>

20. Varias CC.AA. alertaron de la llegada a sus sistemas de protección de menores de edad que habían llegado a la península procedentes de Canarias, dentro de los traslados efectuados por el sistema de atención humanitaria. Las circunstancias de grave saturación y los problemas de identificación en estos contextos, están detrás de este tipo de situaciones.

21. Datos de Noviembre de 2024. Fuente: Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia. Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030.

22. De 396 se pasó a 381, porque algunos menores de edad se quedan finalmente en Canarias y Ceuta.

La CSIA aprobó a mediados de 2022 un documento modelo para conseguir derivaciones ágiles y efectivas acordadas según el *Modelo*. Se trata de la *Propuesta de instrumento técnico de colaboración/protocolo para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados entre XXX y XXX en situaciones de contingencia migratoria*.<sup>23</sup>

La Ciudad Autónoma de Ceuta, por su parte, ha logrado esquivar algunas trabas administrativas, usando el *Modelo de Gestión* como base jurídica para el traslado de algunos menores de edad no acompañados a territorios que, como Ceuta, no requerían necesariamente la formalización a través de Convenio para llevarlos a cabo, como es el caso de Canarias y otras muchas CC.AA. que están ofreciendo plazas dentro del *Plan de Respuesta*.

Según informaron desde la Administración de Canarias, quizás este problema podría solucionarse añadiendo sucesivos anexos a los Convenios previamente firmados con cada Comunidad Autónoma de destino.

Sea como fuere, en la medida en que uno de los problemas está directamente relacionado con los mecanismos internos, resulta fundamental que cada administración autonómica proceda a reforzarlos y agilizarlos, a través de todos los órganos competentes necesarios -incluyendo legislativos, y de procedimiento administrativo- para que la aplicación de un plan de esta naturaleza tenga la celeridad, efectividad y eficacia adecuada. Además, resulta también crucial que los nuevos equipos de gobierno continúen implementando las distintas herramientas previstas por este *Modelo de gestión* y sigan adelante colaboraciones que podrían ser particularmente importantes en este proceso, como la que mantiene la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, con la Agencia Europea de Asilo (EUAA).

### 3.3 Planes autonómicos de gestión de contingencias

Algunas CC.AA., especialmente las de Andalucía y Canarias, se encuentran actualmente o van a iniciar un proceso que tiene como meta la elaboración de planes de contingencias dentro de sus propios sistemas de protección de la infancia, para dar una mejor respuesta a las crisis migratorias que afectan a la población infantil.

Esto lo están haciendo con la colaboración técnica de Save The Children, y financiación estatal. Esta herramienta es complementaria al *Modelo de gestión* aprobado en el marco de la CSIA:

- El *Modelo* puede contribuir, a partir de los principios de solidaridad y corresponsabilidad, a evitar la saturación de un sistema de protección.
- Los planes de contingencia autonómicos, entre otras cosas, pueden contribuir a fortalecer la fase de preparación y promover mecanismos de articulación y cooperación en sus territorios, entre toda la plantilla de profesionales que tienen competencias en materia de infancia migrante (de ámbito estatal, autonómico y local), tanto para la acogida y protección de los niños y niñas, como para la implementación de los Planes de Respuesta del *Modelo*.

### 3.4 Reglamento de Acogida en materia de Protección Internacional: un importante paso hacia una acogida con enfoque de derechos de infancia<sup>24</sup>

Sin ser una herramienta puramente de gestión de contingencias, este nuevo instrumento normativo realiza unos aportes imprescindibles para reforzar el enfoque de derechos de infancia en los sistemas de acogida del MISSM.

Esta esperada normativa se aprobó el 29 de marzo de 2022, en uno de los momentos de mayor intensidad de la contingencia humanitaria de refugiados de Ucrania, y por lo tanto, del inicio de la respuesta del Estado español y todas las administraciones públicas.

La *Ley de asilo española*<sup>25</sup>, había mantenido silencio sobre las necesidades particulares de la infancia refugiada en materia de acogida, mencionando únicamente la necesidad de que los menores de edad en estas circunstancias recibieran "la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada" que precisaran. Hasta el momento, la organización concreta de la acogida venía dependiendo de un *Manual de Gestión de la Acogida* de escaso valor normativo, que abordaba determinadas cuestiones relacionadas con la infancia, pero sin realizar un abordaje integral y basado en los principios de la *CDN*<sup>26</sup>.

23. Disponible en [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia\\_Sectorial/Certif\\_Acordo\\_CS\\_27Jul22\\_tercer\\_punto\\_firmado.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certif_Acordo_CS_27Jul22_tercer_punto_firmado.pdf).

24. Real Decreto 220/2022, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4978>

25. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>.

26. Ver Collantes, S., Astete, S., Junquera, C. (2016): "El sistema de acogida español en una crisis con rostro de niño", *Documentación social* nº180, pp. 167-184. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5784580>. Estos Manuales siguen existiendo y son sometidos a procesos de actualización.

Mediante este Real Decreto, España transpone finalmente la *Directiva europea de condiciones de acogida*<sup>27</sup> después de 9 años desde su aprobación. Esta Directiva reconocía el interés superior del niño como consideración primordial, además de imponer la obligación de garantizar un nivel de vida adecuado para el desar-

rrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social de la infancia. En particular, mencionaba actividades de ocio y atención psicológica y servicios de rehabilitación en caso de haber sido víctima de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano o degradante o víctimas de conflictos armados<sup>28</sup>.

## Guías de la Agencia Europea de Asilo (EUAA)

En 2016, la EUAA publicó una guía que establecía estándares mínimos para la acogida. En ella también se aludía al principio del interés superior del niño en relación con el derecho a la unidad familiar o la asignación de plazas, u otras muchas otras cuestiones de infancia, como la necesidad de garantizar un mecanismo para evaluar necesidades específicas de los menores de edad o también la formación en materia de protección de infancia y salvaguarda infantil.<sup>29</sup> Esta guía se complementó en 2018 con otra sobre condiciones de acogida de niños y niñas no acompañados que solicitan asilo (que según el propio documento, también es aplicable a niños acompañados). En esta herramienta, se establecen estándares e indicadores para garantizar unas

condiciones de acogida y atención de acuerdo con las necesidades especiales de la infancia. La guía detalla cómo hacer operativo el principio del interés superior del niño, múltiples consideraciones sobre información, participación, representación, necesidades especiales, salud, educación, vivienda y alimentación, entre otras cuestiones.<sup>30</sup>

La EUAA ha publicado varias guías más sobre diversas temáticas. Muchos de estos documentos están sirviendo de base para la adopción en España –en el marco de los Planes Operativos firmados por la Agencia y los Ministerios de Inclusión y de Derechos Sociales– de herramientas específicas que incorporen estos estándares europeos.

Este nuevo *Reglamento*:

- Incorpora entre sus principios generales la atención a las **necesidades específicas** de la infancia y adolescencia, a través de un tratamiento específico e individualizado.
- Incluye también el **interés superior del niño**, como principio general y en relación con las decisiones sobre el itinerario de acogida.
- Considera el **derecho a la vida familiar (unidad familiar)** como otro principio, y en relación con todos los recursos residenciales.
- Alude a la necesidad de procedimientos que aseguren el **acceso a información adaptada** a la edad y madurez y el **derecho a ser oídos**.

• Alude a que el itinerario de los menores de edad tendrá el objetivo de facilitar y acompañar el cumplimiento de su interés superior, con especial atención a su **derecho a la educación, al esparcimiento, a la vida familiar, al desarrollo, a la protección, y a los servicios de salud mental y atención psicosocial**.

• Resalta la necesidad de promover la **cooperación interinstitucional** entre los departamentos ministeriales con competencias en protección internacional y protección de la infancia, así como la colaboración y **cooperación con las administraciones autonómicas y locales**.

Este planteamiento supone un indudable paso adelante respecto la regulación anterior de las cuestiones de infancia que realizaban los *Manuales*<sup>31</sup>, ya que se pasa de enumerar ciertos servicios pensados para la infancia, a un abordaje integral, basado en el enfoque de derechos de infancia y con mayor valor normativo.

27. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

28. Artículo 23 de la mencionada Directiva. Op. cit.

29. Agencia Europea de Asilo (2016). *Guía acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores*.

30. Ver Agencia Europea de Asilo (2016): *Guía acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores* y 2018: *Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores*. Estas y el resto de guías están disponibles en <https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>

31. La última versión de estos Manuales está disponible en [https://acogidasalamanca.files.wordpress.com/2022/03/20210601\\_manual-de-gestion-v-5.0.pdf](https://acogidasalamanca.files.wordpress.com/2022/03/20210601_manual-de-gestion-v-5.0.pdf)

**Llama enormemente la atención el silencio en relación con las obligaciones establecidas por la LOPIVI (desarrolladas por la *Estrategia de Erradicación de la Violencia sobre la Infancia y Adolescencia*<sup>32</sup>), a las administraciones y entidades que gestionan entornos donde conviven o se relacionan niñas y niños y a profesionales que tengan un contacto habitual con ellos y ellas:** información y mecanismos para que los niños y niñas comuniquen situaciones de violencia, políticas de protección y puntos focales de protección de infancia en las entidades, certificación negativa del Registro Central de delincuente sexuales, formaciones al personal o creación de espacios de participación infantil.

## Entorno seguro y protector para la infancia

“Aquel entorno que respeta aquellos los derechos de la infancia y promueve un ambiente protector físico, psicológico y social, incluyendo el entorno digital”<sup>33</sup>.

El último aspecto mencionado en este listado es particularmente importante, teniendo en cuenta las competencias en materia de infancia que tienen las CC.AA. En nuestros informes de 2019 y 2021<sup>34</sup> dimos cuenta de la ausencia de actores con competencia en derechos de la infancia y adolescencia en los procedimientos, recursos y otros ámbitos de la protección internacional. La cooperación interinstitucional que pregonó el *Reglamento de Acogida*, debería conducir a lograr un trabajo más estrecho entre el MISSM y las Direcciones de infancia autonómicas, a pesar de que los niños y niñas acogidos en los recursos de la red de atención humanitaria y protección internacional estén acompañados de su padre y/o madre u otras personas de referencia. Supondría un aterrizaje concreto de la “especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia”, que recoge el artículo 6 del *Reglamento*.

Además de esto, es necesario recordar la falta de articulación y complementariedad entre el sistema de protección internacional y el sistema de protección

de infancia autonómico con relación a la infancia no acompañada que podría estar en condiciones de solicitar protección internacional.

En el marco de esta última investigación llevada a cabo, por ejemplo, hemos recibido información de diferentes fuentes de casos de niños y niñas que, una vez que llegan a la mayoría de edad, salen de un recurso del sistema de protección autonómico en el que se encuentran, y luego buscan ingresar al sistema de acogida previsto para personas solicitantes de protección internacional. Ello puede deberse, entre otras cosas, a la falta de articulación entre esos sistemas hasta ese momento. En cualquier caso, también revela los límites en la identificación de necesidades de protección internacional y las debilidades de las políticas y programas de transición a la mayoría de edad, pues las dificultades para las personas ex tuteladas de acceso a derechos -empleo, vivienda, otros- les impiden desarrollar una vida autónoma en condiciones adecuadas, tal como describimos en el informe realizado en 2021 en contexto de la contingencia humanitaria migratoria en Canarias.<sup>35</sup>

En definitiva, **este nuevo Reglamento constituye un importante avance, aunque su implementación efectiva es seguramente el principal desafío de aquí en adelante.** Para conseguir tener un impacto real en la práctica, el nuevo Reglamento debe ampliar su contenido y aumentar la concreción de ciertas herramientas fundamentales en materia de derechos de infancia, como es el caso de las evaluaciones y determinaciones del interés superior. Además, también ha de garantizarse que sus disposiciones son asumidas en otros instrumentos de desarrollo. En este sentido, llama la atención que en la *Orden Ministerial*<sup>36</sup> que se aprobó cuatro meses después para concretar la gestión de la acción concertada con entidades (en el sistema de acogida de protección internacional y de atención humanitaria), no se incluyeron aspectos tan cruciales como la necesidad de llevar a cabo estas evaluaciones del interés superior, de facilitar información adaptada, garantizar el derecho a ser oídos y servicios psicosociales especializados.

Por otro lado, la acogida a población desplazada desde Ucrania ha constituido, de alguna manera, un primer test de implementación, con la dificultad de que el *Reglamento* recién daba sus primeros pasos de manera contemporánea al inicio de esta contingencia

32. Disponible en <https://www.mdsociales2030.gob.es/derechos-sociales/docs/EstrategiaErradicacionViolenciaContraInfancia.pdf>

33. Artículo 3 m) de la LOPIVI.

34. UNICEF España (2019) Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española. Madrid. Disponible en <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>

35. Ver, en particular, el capítulo 3 del Informe de UNICEF España de 2021 sobre la situación en Canarias, pp. 56 a 77), acerca de los desafíos encontrados por las y los jóvenes ex tutelados al salir del sistema de protección de infancia -una especie de emancipación forzada a los 18 años -en franca oposición a las estadísticas de emancipación de la juventud española.

36. Ver Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada, disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12068](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12068)

de semejante magnitud. En este contexto, se han evi-  
denciado lagunas por lo que respecta a los principios  
de infancia. Algunas podrían explicarse por la falta  
de concreción del Reglamento antes mencionada o  
las lagunas de regulación. Por ejemplo, se actuó sin  
acordar directrices comunes para llevar a cabo evalua-  
ciones del interés superior de acuerdo con los es-  
tándares internacionales y nacionales, cuestión que  
está relacionada no solo con las decisiones sobre iti-  
nerarios y adjudicación de plazas, sino también con la  
identificación de vulnerabilidades específicas. Tampo-  
co se facilitó información adaptada a la infancia ni se  
estableció una política de protección frente a la vio-  
lencia. Además, más allá de las actividades y lugares  
de juego y ocio, no se crearon con carácter general  
espacios de escucha o de atención especializada en  
el ámbito de la salud mental, entre otros.

**Queda, por tanto, un camino por recorrer para conseguir la transversalización del enfoque de derechos de infancia en el sistema de acogida de protección internacional y la creación de entornos seguros y protectores para la infancia, aunque ya se esté diseñando el andamiaje para conseguirlo. Este avance también tiene que garantizarse en el sistema de atención humanitaria, asegurando estándares de protección de infancia asimilables, en consonancia con el principio de no discriminación de la CDN, y también porque muchos niños y niñas potenciales beneficiarios de protección internacional terminan siendo atendidos por períodos largos en recursos del sistema de atención huma-  
nitaria** (debido a la saturación del sistema de acogida de protección internacional).<sup>37</sup>

En este sentido, es importante mejorar el marco nor-  
mativo en vigor, y revisar y garantizar la coherencia  
de sus actuales y futuras herramientas de acom-  
pañamiento (órdenes ministeriales sobre la acción  
concertada, manuales de gestión de la acogida, ins-  
trucciones y resoluciones, entre otras), para que im-  
plementen correctamente las disposiciones legales  
y reglamentarias en materia de infancia, incluidas las  
obligaciones que establece la *LOPIVI*.<sup>38</sup>

Como pasos a poner en valor, no obstante, es nece-  
sario aludir al apoyo técnico que está brindando en  
este momento la EUAA al MISSM en estos ámbitos

concretos. En diciembre de 2020, la EUAA puso en  
marcha un nuevo plan operativo dirigido a apoyar a Es-  
paña en la implementación de un modelo de acogida  
de las personas solicitantes de asilo más alineada con  
los estándares de la UE. Una de las líneas de trabajo  
es precisamente la acogida de menores de edad, y  
está pendiente de publicación un anexo específico de  
infancia, dentro de un protocolo de vulnerabilidades.

### 3.5 Estrategia estatal de infancia

Esta estrategia fue aprobada en mayo de 2023, cuya  
misión es articular la acción del conjunto del Estado  
y de las Administraciones en torno a ocho áreas es-  
tratégicas y una serie de metas a alcanzar en 2030. Una de las áreas está relacionada con la infancia mi-  
grante e incluye en sus líneas de trabajo el objetivo  
de consolidar el *Modelo de gestión de contingencias  
migratorias para la infancia y adolescencia no acom-  
pañada*. Otras líneas están orientadas a los siguientes  
objetivos:

- Mejorar la coordinación y agilizar la tramitación de los diferentes procedimientos de acogida y protec-  
ción, facilitando el acceso a la protección solicitada, a la protección internacional y temporal, los recursos y  
servicios públicos a niños y niñas migrantes y, en su  
caso, sus familias.
- Mejorar la atención a la infancia migrante en los cen-  
tros de recepción y acogida, sea cual sea su situación,  
e impulsar su transición hacia un modelo basado en  
el cuidado en familia y comunidad para su protección.
- Llevar a cabo formaciones específicas para profe-  
esionales para lograr información y atención de calidad  
sobre asistencia jurídica especializada, representa-  
ción legal, asignación de tutor o tutora, interpretación,  
mecanismos de denuncia.
- Fortalecer competencias sobre los derechos de la  
infancia migrante de todo profesional implicado en la  
acogida, atención, protección y cuidado de niñas, ni-  
ños y adolescentes migrantes (guardias de frontera,  
cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, personal  
de los centros de protección y recepción, de asisten-  
cia jurídica, atención psicológica y personal judicial,

37. La Resolución de 14 de noviembre de 2022, sobre planificación del programa de atención humanitaria (op. cit), reconoce expresamente que “las personas solicitantes de asilo, al no existir plazas disponibles en protección internacional para su derivación, pueden llegar a permanecer en los recursos de humanitaria hasta 18 meses”. Estas personas – indica la Resolución – “suponen actualmente un 25 % de los beneficiarios totales en el sistema de protección humanitaria, lo que producirá en el futuro un aumento significativo del periodo medio de estancia en los recursos, disminuyendo la rotación esperada”. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-19819>

38. Las versiones de los dos Manuales (acogida de protección internacional y de atención humanitaria) en la fecha de cierre de este informe no presentaban  
diferencias demasiado significativas en relación con los servicios previstos específicamente para la infancia (alimentación infantil, ayudas relacionadas con la  
escolarización, etc.). No obstante, diversas investigaciones realizadas por UNICEF España, han corroborado la marcada heterogeneidad de estos servicios en  
los distintos centros visitados. Ver, en especial, UNICEF España (2021): *Canarias: Niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo* en  
<https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>

delegaciones de gobierno y oficinas de asilo y extranjería).

Estas líneas de trabajo se vinculan con muchos de los desafíos identificados en años anteriores por UNICEF España (2019, 2021) y otros actores.

### 3.6 Estrategia estatal de desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad<sup>39</sup>

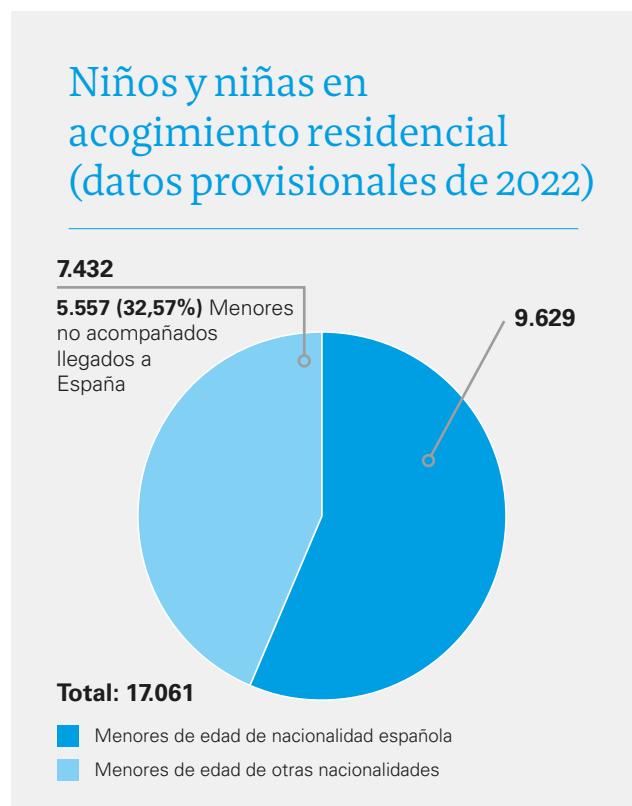
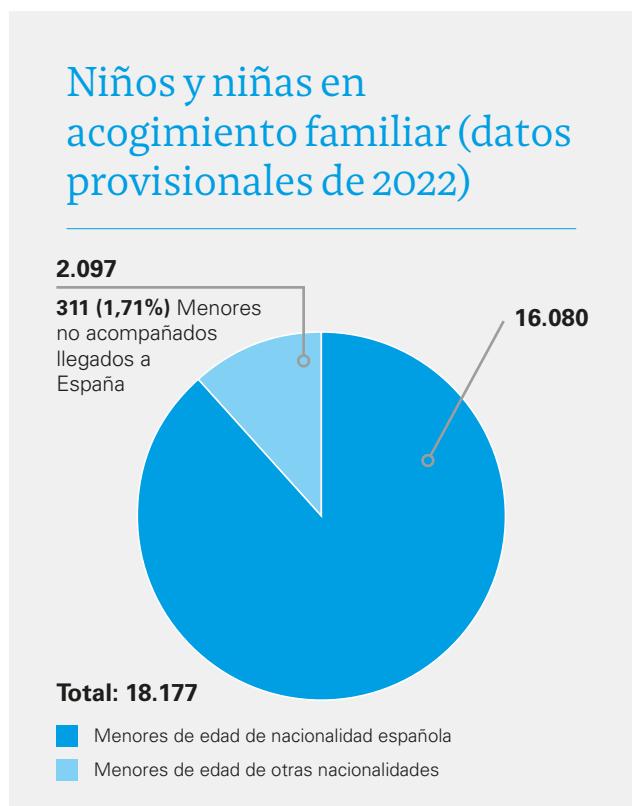
Se trata de una iniciativa liderada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (ahora por el Ministerio de Juventud e Infancia), dirigida fundamentalmente a personas con discapacidad; personas mayores en situación de dependencia; niños, niñas, adolescentes en el sistema de protección, y personas jóvenes que han pasado por el mismo; así como personas sin hogar.

La desinstitucionalización implica un proceso de cambio en las modalidades de cuidados y apoyos a las personas. En relación con los niños, niñas y adolescentes, el marco conceptual establecido por la estrat-

egia establece que “todos los niños y niñas tienen derecho a la vida familiar, ya sea en su propia familia o en una familia de acogida (si carecen de familia o si la permanencia en su familia constituye algún riesgo para ellos)”.

Este objetivo es consistente con los estándares internacionales y la legislación española de infancia. Resulta particularmente importante conseguir este objetivo para la infancia y adolescencia migrante no acompañada, ya que estos niños y niñas tienen significativos retos de inclusión social. Es, por tanto, urgente **disenar estrategias que refuerzen el acogimiento familiar y fórmulas de cuidado de tipo familiar y comunitario para este grupo (atendiendo a sus características específicas)**, procurando a su vez que las soluciones de emergencia vinculadas a las contingencias migratorias sean de corta duración.

Los datos provisionales de 2022 muestran que **los niños y niñas procedentes del extranjero y los menores de edad no acompañados tienen una menor participación en el acogimiento familiar**. De los 18.177 niños y niñas que había en 2022 en acogimiento familiar, solo el 1,71% eran menores no acompañados que habían llegado a España.<sup>40</sup>



39. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023): *Marco Estratégico de la desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad*: [https://estrategiadedesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2023/07/Marco-Estrategico-de-la-desinstitucionalizacion-final-ok.pdf](https://estrategiadadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2023/07/Marco-Estrategico-de-la-desinstitucionalizacion-final-ok.pdf)

40. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Boletín estadístico de Medidas de protección a la infancia y la adolescencia nº25 datos 2022 (provisional). Disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin\\_Proteccion\\_25\\_PROVISIONAL.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin_Proteccion_25_PROVISIONAL.pdf)

### 3.7 Reforma del Reglamento de Extranjería

La articulación entre políticas de contingencia y de desarrollo humano e inclusión es imprescindible para lograr la protección efectiva de los derechos de la infancia que llega y se asienta en el territorio. Por ese motivo, es importante destacar esta importante iniciativa que contribuye a este proceso de inclusión social, además de a cubrir necesidades básicas de las niñas y los niños no acompañados, como es el acceso a documentación y permisos de residencia y trabajo.

De hecho, la irregularidad migratoria constituye, en sí mismo, un obstáculo para el ejercicio de derechos de

los niños y las niñas, así como un factor de riesgo y desprotección. Por lo tanto, **garantizar con la mayor celeridad posible el acceso a un permiso de residencia (y en su caso de trabajo), no debe ser visto únicamente como una “cuestión migratoria” sino como una herramienta ineludible de protección, de garantía de derechos y de prevención de problemas de salud mental.**

Esa celeridad o urgencia, a su vez, se acrecienta a medida que pasa el tiempo y que se acerca la mayoría de edad. En ese proceso, las oportunidades de protección, inclusión e integración se van acortando, y al contrario, van incrementándose cualitativa y cuantitativamente los riesgos.

### Principales cambios de la Reforma<sup>41</sup>

- La reducción del plazo para el inicio del procedimiento de autorización de residencia para los niños y las niñas, de 9 meses a 90 días, a contarse desde que se encuentra a disposición de los servicios de protección.
- No será necesaria la obtención de una autorización de trabajo para el ejercicio de actividades por parte de las personas menores de edad extranjeras en edad laboral (a partir de 16 años) tuteladas por la entidad de protección, para actividades que, a propuesta de la mencionada entidad, mientras permanezcan en esa situación, favorezcan su integración social.
- Incremento de las autorizaciones concedidas a niñas y niños no acompañados y de sus eventuales renovaciones: autorización inicial de dos años y renovación de tres años mientras siga siendo menor de edad, sin perjuicio de que se pueda acceder, en caso de que se reúnan los requisitos, a una residencia de larga duración.
- Para quienes ya cuentan con una autorización de residencia al alcanzar la mayoría de edad, se configura un régimen propio que plantea una continuidad de la autorización de residencia con habilitación para trabajar, cuya vigencia pretende ser renovada, suprimiendo lo relativo al régimen de residencia no lucrativa.
- Se flexibilizan y amplían los mecanismos para acreditar las condiciones para esa renovación, incluyendo, entre otros, la acreditación de recursos provenientes de la asistencia social.
- Para quienes llegan a la mayoría de edad sin una autorización, se modifican los requisitos con el fin de hacerlos “más acordes con la situación real de este colectivo”.
- Se dispone que jóvenes de 18 a 23 años pueden solicitar una autorización transitoria si, con la normativa anterior, se les denegó la renovación por no cumplir los requisitos o no pudieron solicitar su residencia al cumplir la mayoría de edad.

Multitud de instituciones – incluido el Defensor del Pueblo – y organizaciones especializadas han aplaudido esta esperada reforma del *Reglamento de Extranjería* que, según el MISSM, había permitido conceder

hasta mayo 2023, 8.188 autorizaciones de residencia a menores de edad no acompañados y a 9.378 personas jóvenes extuteladas.<sup>42</sup>

41. Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

42. [https://w6.seg-social.es/PXWeb\\_MIGR/pxweb/es/Menores/](https://w6.seg-social.es/PXWeb_MIGR/pxweb/es/Menores/)

A modo de conclusión, no cabe duda de que, a pesar del número y características de los retos pendientes, muchos de los avances que se produjeron en España antes de la crisis de Ucrania en relación con las necesidades de protección e inclusión social de la infancia migrante -y, en particular también la que solicita asilo-, supusieron un indudable paso adelante. Estos progresos se fueron completando durante la respuesta a la crisis de Ucrania, si bien, no beneficiaron a todos los niños y todas las niñas por igual.

Como veremos, el caso ucraniano ha supuesto un antes y un después en la respuesta de España a las contingencias humanitarias de desplazamiento, pero, a pesar de la puesta en marcha de importantes iniciativas relacionadas con los menores de edad, no se consiguió, por ejemplo, responder al reto pendiente de transversalización del enfoque de infancia en el sistema de acogida de protección internacional y la introducción de herramientas específicas que permitiesen implementar correctamente este enfoque. ■

## 4.

# Ucrania: una crisis con tiempos, dimensiones y respuestas sin precedentes

A inicios de 2022, frente al desplazamiento masivo de personas desde Ucrania como consecuencia de la guerra, los Estados miembros de la UE, en general, y España, en particular, desplegaron una serie de medidas dirigidas a facilitar la acogida y protección de esta población. Las decisiones políticas que se tomaron, supusieron un salto cualitativo positivo, tanto desde un enfoque humanitario como de derechos. También resaltaron **la particularidad de esta respuesta en contraste con aquellas que han caracterizado o caracterizan otras situaciones, como la crisis de Siria, o las que vienen produciéndose desde países africanos hacia los países -como España- que conforman frontera sur exterior de la UE.**

### 4.1 El desplazamiento masivo más rápido de la historia reciente de Europa

A partir del inicio de la guerra en Ucrania, a finales de febrero de 2022, los países de la UE han experimentado un fenómeno de desplazamiento de carácter inédito en la región desde la Segunda Guerra Mundial. **Este desplazamiento de millones de personas que salieron de Ucrania desde entonces no tiene precedentes por la combinación de dos facetas: la cantidad de personas refugiadas que se desplazaron - desde un país de Europa, hacia y a través de países europeos -, y el breve período de tiempo en el que lo hicieron.**

A fines de 2023, según ACNUR, casi 6 millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania se encontraban en otros países europeos<sup>43</sup>. Esta cifra inclu-

43. Ver <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.



ye un elevado porcentaje de niños y niñas. A inicios de 2023, UNICEF estimaba que había alrededor de 3.9 millones de personas menores de edad registradas en otros países europeos<sup>44</sup>. La mayoría de estos niños y niñas llegaron, también a España, acompañados de sus madres u otros adultos de referencia (principalmente mujeres), aunque también llegaron niños y niñas no acompañados.

### **PERSONAS DE UCRANIA QUE HAN SOLICITADO ASILO, PROTECCIÓN TEMPORAL O ESQUEMAS SIMILARES, POR PAÍS**

País	Personas solicitantes
Polonia	<b>1.618.785</b>
Alemania	<b>948.440</b>
República Checa	<b>528.045</b>
Italia	<b>183.685</b>
España	<b>183.470</b>
Bulgaria	<b>161.420</b>
Rumania	<b>136.075</b>
Eslovaquia	<b>118.945</b>
Austria	<b>99.270</b>
Países Bajos	<b>94.380</b>
Suiza	<b>84.775</b>
Irlanda	<b>85.790</b>
Lituania	<b>77.490</b>
Bélgica	<b>71.070</b>
Francia	<b>67.230</b>
Portugal	<b>58.275</b>
Suecia	<b>56.165</b>
Finlandia	<b>56.750</b>
Letonia	<b>47.940</b>
Noruega	<b>48.280</b>
Estonia	<b>50.625</b>
Dinamarca	<b>42.325</b>
Hungría	<b>36.315</b>
Grecia	<b>24.985</b>
Croacia	<b>23.115</b>
Moldavia	<b>7.980</b>
Reino Unido	<b>590</b>

ACNUR, junio de 2023 - según cada país.

Al observar la cantidad de personas llegadas desde Ucrania a las que se les otorgó protección temporal (y en multitud de casos, también acogida en el sistema público), durante los primeros meses de la guerra, se puede constatar la magnitud y vertiginosidad de esta contingencia. Entre marzo y mayo de 2022, se expedieron en España más de 115.000 medidas de protección temporal. El propio MISSM afirmó que "si bien nos habíamos enfrentado a otras crisis, ninguna había sido de la magnitud de gestionar la llegada de 100.000 personas en tres meses".

En marzo de 2023, España era el quinto país de la región en cuanto a la cantidad de personas a las que se le otorgó la protección temporal dispuesta en la normativa comunitaria, alcanzando 168.045 personas, incluyendo 57.778 niños y niñas. A finales de año, la cifra total había llegado a 195.000.<sup>45</sup>

### **Datos sobre protección temporal de personas desplazadas desde Ucrania en España a marzo de 2023**

#### **PERSONAS PROCEDENTES DE UCRANIA CON PROTECCIÓN TEMPORAL: **168.045****

- Hombres: **61.931** (36.9%)
- Mujeres: **106.114** (63,1%)

#### **NIÑOS Y NIÑAS CON PROTECCIÓN TEMPORAL**

Edad	Niños	Niñas	Total
0 – 4	5.425	5.366	<b>10.791</b>
5 – 9	8.557	8.436	<b>16.993</b>
10 – 14	8.464	8.439	<b>16.903</b>
15 – 19	6.083	7.008	<b>13.091</b>
<b>Total</b>	<b>28.529</b>	<b>29.249</b>	<b>57.778</b>

### **4.2 El Plan Ucrania: ¿un ejemplo de política de Estado para gestionar las contingencias humanitarias migratorias?**

El 4 de marzo de 2022, la UE decide aplicar, por primera vez en más de veinte años, la *Directiva de Protección Temporal*.<sup>46</sup>

**La respuesta española a la crisis de refugiados partió de esta base jurídica europea, si bien, la respuesta desplegada por nuestro país en materia**

44. Ver <https://www.unicef.org/media/132071/file/2023-HAC-Ukraine-and-Refugee%20Response.pdf>.

45. Ver <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

46. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

**de acogida** y protección de las personas desplazadas como consecuencia de la guerra en Ucrania fue mucho más allá, configurando una serie de múltiples e importantes avances en diferentes niveles, tanto en el plano de la gestión de contingencias migratorias, como en ámbitos relacionados con la inclusión social y la protección de la infancia. Estos avances se concretaron en múltiples medidas normativas, mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional, así como iniciativas en todos los niveles territoriales relacionados con diversos ámbitos de actuación.

### **4.3 Articulación interinstitucional e integral: el enfoque “pangubernamental”**

Entre los principios rectores que los Estados han incluido al *Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular* (firmado por España), está el “enfoque pangubernamental”, es decir, considerando “que la migración es una realidad pluridimensional que no puede ser abordada por un solo sector normativo del gobierno” y, por ende, para “formular y aplicar políticas y prácticas migratorias eficaces, es necesario adoptar un enfoque pangubernamental que asegure la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del gobierno”<sup>47</sup>. Este abordaje de carácter holístico e integral que debe poseer una política migratoria resulta especialmente importante a la hora de responder a una contingencia humanitaria caracterizada por el desplazamiento masivo de personas en condiciones de particular vulnerabilidad, como es el caso de una situación de conflicto armado.

Uno de los numerosos y principales aspectos positivos a destacar de la respuesta española al desplazamiento de población refugiada desde Ucrania ha sido, precisamente, su enfoque pangubernamental. En efecto, **“el Plan Ucrania” no solamente involucró a prácticamente todas las áreas del Estado y a las administraciones públicas a nivel autonómico y municipal (y de manera multisectorial, dentro de cada una de ellas), sino que también generó diferentes mecanismos de articulación vertical y horizontal, incluyendo la coordinación de los aspectos centrales en las más altas esferas del Estado.**

Con relación al aspecto institucional, se estableció el 2 de febrero de 2022 un “Comité de Situación”, pre-

sido por el Ministro de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Este Comité creó cinco grupos de trabajo. Uno de ellos centrado en la coordinación y seguimiento de la gestión de la recepción y acogida de los desplazados forzados temporales procedentes de Ucrania<sup>48</sup>. Este grupo se reunió 22 veces desde el 4 de marzo de 2022 a octubre de 2023. Se trataba de un grupo interministerial de coordinación, presidido por la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, y coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional.<sup>49</sup>

Junto al nivel de los actores involucrados, otra de las prácticas positivas a resaltar de manera particular es el carácter integral que representa. Ello se evidencia al menos en dos aspectos:

- Por la multiplicidad de actores gubernamentales (de todo nivel de administración pública y con carácter intersectorial) y sociales que han intervenido en la respuesta de acogida y protección.
- Por la diversidad de herramientas de política pública que han ido integrando el plan de acogida y protección: normativas, instrucciones, asignación de recursos presupuestarios y humanos, coordinación interinstitucional e intersectorial, transversalidad, miradas focalizadas para atención especializada, instrumentos de información, iniciativas de adecuación lingüística, decisiones del sistema de administración de justicia, vinculación con las entidades de la sociedad civil, instancias de participación social, y, entre otros, acuerdos y otras medidas para promover el involucramiento de actores del sector privado. Es decir, una amplia y heterogénea serie de fragmentos o ingredientes de política pública dirigidos a intentar brindar una respuesta integral y articulada.

En resumen, **la decisión de coordinar la respuesta al desplazamiento de Ucrania desde un grupo de trabajo interministerial de ese nivel político fue, sin lugar a dudas, un acierto**. De hecho, desde UNICEF España habíamos alertado ya en años anteriores sobre la necesidad de elaborar una estrategia nacional para la protección de la infancia en las crisis humanitarias migratorias coordinada por un órgano estatal de alto nivel político. **Las cuestiones relacionadas con la infancia centraron gran parte de la agenda de muchas de las reuniones** y la Dirección General

47. *Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular*. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de diciembre de 2018, A/RES/73/195, párr. 15.i.

48. Ver <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/sistema-seguridad-nacional-gesti%C3%B3n-crisis-invasi%C3%B3n-rusa-ucrania>. Los otros cuatro abordaron cuestiones como el plan de choque de ciberseguridad, las sanciones europeas y españolas, el plan de contingencia en el ámbito energético, y la reconstrucción de Ucrania.

49. Este rol articulador del Departamento de Seguridad Nacional se sustenta en lo establecido en la *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*, y particularmente en el artículo 5 sobre “Cultura de Seguridad Nacional,” la cual fue desarrollada recientemente a través del Plan de Cultura Seguridad Nacional, aprobado en 2021. Ver <https://www.boe.es/eli/es/II/2015/09/28/36/con>. <https://www.boe.es/eli/es/II/2015/09/28/36/con>.

de Derechos de la Infancia y Adolescencia participó en todas ellas. El abordaje intersectorial y la coordinación contribuyeron a agilizar las decisiones e implementarlas.

Esta coordinación de alto nivel es una de las numerosas enseñanzas positivas de la respuesta a esta contingencia, y como tal, podría conducir a desarrollar iniciativas que consoliden esta clase de enfoques como política de Estado para otras crisis humanitarias migratorias, como las que de manera crónica vienen manifestándose, por ejemplo, en la frontera sur del país.

**La creación en enero de 2024 de la Comisión Interministerial de Inmigración adscrita al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática y presidida por su titular, supone sin duda alguna un paso importante en esta dirección.<sup>50</sup>** Se trata de un órgano colegiado interministerial para abordar “con agilidad y al más alto nivel los retos que el repunte inmigratorio plantea”. Esta Comisión pretende complementar la actuación de los órganos colegiados y de cooperación actualmente existentes en este ámbito. Es precisamente este aspecto uno de los objetivos más importantes que tiene por delante, si realmente España quiere seguir a estela dejada en la gestión de la crisis de Ucrania.

#### 4.4 Medidas normativas a nivel estatal

Uno de los avances de esta política pública ha tenido carácter normativo, tanto en el ámbito estatal, como en el de las administraciones públicas autonómicas y municipales, como veremos más adelante.

- *Orden por el que se amplía la protección temporal (marzo 2022).*<sup>51</sup> Determinó que, además de los supuestos incluidos en la decisión del Consejo de la UE, se otorgara la protección temporal a **más categorías de personas**.
- *Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (octubre 2023).*<sup>52</sup> Este Reglamento precisa el **contenido de esta protección temporal**:

– Libertad de circulación y residencia por el territorio español.

– Derecho a recibir información, al formular su solicitud, y en una lengua que pueda comprender, sobre los derechos y obligaciones del estatuto de desplazado.

– Permiso de residencia, con base en la *Ley de Extranjería*, y renovaciones anuales según las decisiones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio sobre la vigencia del régimen de protección temporal.

– Título de viaje para salir del territorio nacional en caso de necesidad y de carencia de pasaporte u otra documentación válida para hacerlo.

– Derecho a la acogida en el territorio español.

– Autorización para trabajar.

– Ayudas sociales, para quienes no dispongan de recursos suficientes, con base en la normativa de asilo.

– Niños y niñas en situación de desamparo serán remitidos a los servicios de protección de infancia competentes, que estarán a cargo del régimen de tutela, representación y alojamiento.

– Derecho a la reagrupación familiar.

– Derecho a solicitar el estatuto de refugiado.

- *Orden PCM/169/2022* (marzo 2022). Desarrolla de manera particular el **procedimiento** para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por la guerra de Ucrania en España.<sup>53</sup> Con relación a personas menores de edad, se limita a señalar que, cuando “estén acompañados por algún adulto, la solicitud será presentada por la persona responsable de aquéllos” (art. 2.4). Llamativamente, no se hace alusión alguna a la situación de niñas o niños no acompañados.

50. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-813](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-813)

51. Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. Ver <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170>.

52. Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Este Decreto, junto con la aprobación del Reglamento, y con el objetivo de facilitar y agilizar su aplicación, modifica el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, así como el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

53. Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo. Ver [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3715](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3715).

- *Dos Reales Decretos del MISSM (agosto 2022)*<sup>54</sup>, donde se establecieron una serie de **ayudas** a transferir a otras administraciones públicas. Por un lado, se aprobaron concesiones directas dirigidas a la atención a personas que carezcan de recursos económicos suficientes, incluyendo actuaciones como información y orientación, alojamiento y manutención, ayudas económicas, servicios de conciliación y tiempo libre, y servicios de aprendizaje de las lenguas oficiales.

También se reguló la concesión directa de subvenciones a las CC.AA. para financiar la prestación de una ayuda económica directa a las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por la guerra en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes y no estén dentro del sistema de acogida: una ayuda de 400 euros al mes por persona adulta, y de otros 100 euros al mes por cada menor de edad a cargo. Se trata de una ayuda mensual, por un plazo máximo de seis meses.

Según información publicada en marzo de 2023, un número importante de estas subvenciones -en especial, la ayuda directa a las personas- aún no habían finalizado el circuito administrativo establecido para su ejecución,<sup>55</sup> lo cual habría dado lugar a una investigación por parte del Defensor del Pueblo.<sup>56</sup> Es oportuno señalar al respecto que, la notable celeridad de la respuesta a esta contingencia, desde marzo de 2022, tanto en lo relativo a la protección temporal, a la coordinación del Estado y las demás administraciones públicas y en materia de acogida -, no se reflejaron de manera similar a la hora de ejecutar estas importantes subvenciones.

Las herramientas normativas de carácter general (protección temporal, acogida, atención social) fueron complementadas con otras orientadas a la atención especializada de determinadas personas en condiciones de particular vulnerabilidad en estas circunstancias, como la infancia y la adolescencia.

- *Recomendaciones del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030* sobre protección de la infancia (marzo 2022).<sup>57</sup> Estas directrices fueron elaboradas

con la participación de entidades públicas de protección de infancia autonómicas, otros ministerios y organizaciones especializadas. Perseguían lograr **pautas, mecanismos y objetivos comunes de actuación y coordinación** entre actores públicos y sociales en un contexto inédito de despliegue de acciones, **para “asegurar la máxima protección a la infancia y adolescencia en la respuesta humanitaria”** en el marco de los estándares legales y teniendo en cuenta las particularidades de la infancia en contexto de migración. Algunos aspectos abordados:

- Adaptación de los recursos del sistema de protección de infancia y a las necesidades especiales (discapacidad o salud).
- El registro de cada niño y niña.
- Medidas de prevención y protección a víctimas de trata.
- Creación de entornos seguros y protectores para la infancia.
- Necesidades de medidas específicas para varias categorías de niños y niñas:
  - Que hayan llegado con sus progenitores o tutores legales.
  - Que hayan llegado en el marco de programas de desplazamiento temporal de niños y niñas.<sup>58</sup>
  - Que hayan llegado con personas adultas sin vínculo familiar acreditado.
  - Niños y niñas no acompañados.
  - Que hayan llegado en el marco de acogimientos transfronterizos<sup>59</sup>.

**Es fundamental que estos criterios guíen, de aquí en adelante, las respuestas a todas las contingencias**

<sup>54</sup>. Real Decreto 672/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas para promover y fomentar una mejor atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes; Real Decreto 673/2022, de 1 de agosto, regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas para financiar la prestación de una ayuda económica directa a las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por la guerra en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes. Ver [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12937](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12937), <https://www.inclusion.gob.es/web/quest/w/el-gobierno-aprueba-una-ayuda-para-familias-vulnerables-de-ucrania-de-400-euros-mas-100-euros-por-menor-al-mes>.

<sup>55</sup>. Ver <https://elpais.com/espana/2023-03-03/miles-de-refugiados-ucranios-siguen-sin-recibir-las-ayudas-que-espana-les-prometio.html>.

<sup>56</sup>. Ver [https://elpais.com/economia/2023/03/01/mis\\_derechos/1677670754\\_810344.html](https://elpais.com/economia/2023/03/01/mis_derechos/1677670754_810344.html).

<sup>57</sup>. Recomendaciones relativas a la protección de niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto bélico provocado por la invasión rusa de Ucrania de 29 de marzo de 2022.

<sup>58</sup>. Según artículos 187 y 188 del Reglamento de Extranjería RD 55/2011, de 20 de abril.

<sup>59</sup>. Según lo dispuesto en el art. 20 ter de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, LO 1/1996, de 15 de enero.

**cias humanitarias migratorias, sin perjuicio de la nacionalidad de las personas.** Así, por ejemplo, deben elaborarse directrices y protocolos de actuación que eviten las separaciones automáticas entre niños y niñas de sus madres y padres (cuando no pueden acreditar el vínculo y aún no se tienen los resultados de las pruebas de ADN) u otras personas adultas de referencia con los que llegan a distintos puntos de la frontera, a la vez que se garantiza su protección frente a la trata de seres humanos.

• *Recomendaciones para la ciudadanía sobre desplazamientos y acogida de niños, niñas y adolescentes* del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.<sup>60</sup> Estas directrices se elaboraron también para prevenir los riesgos asociados a un escenario calificado como de una “ola de solidaridad” que incluyó, por ejemplo, el traslado de personas desplazadas por parte de particulares, o el surgimiento de entidades sociales desconocidas hasta entonces. El documento alerta que estas crisis humanitarias “pueden constituirse como un escenario muy peligroso para los niños, niñas y adolescentes, donde existe un grave riesgo de tráfico y trata de seres humanos. En este sentido, la respuesta social solidaria debe ser coordinada con las instituciones competentes para asegurar en todo momento la máxima protección de los niños, niñas y adolescentes”.

A lo largo de la investigación llevada a cabo por UNICEF España, **una preocupación común de numerosas personas entrevistadas -de instituciones públicas y entidades sociales- era acerca de los riesgos vinculados a la llegada al territorio de niños, niñas y familias desplazadas sin contacto alguno con los mecanismos e instituciones desplegadas por las administraciones públicas.** En algunos casos, se detectaron situaciones concretas de desprotección que dieron lugar a la intervención de diferentes instituciones estatales, autonómicas y/o locales, incluyendo la presentación de denuncias ante la justicia.

Otras instituciones del Estado adoptaron también medidas específicas en materia de infancia:

• *Instrucciones del Fiscal de Sala Coordinador de Menores, con el fin de asegurar en todos los territorios unos mínimos imprescindibles y aunar criterios de actuación:*

– No olvidar la función fiscal de control y supervisión de la actividad de las entidades públicas

competentes en protección de infancia, y por ende, recordarles la comunicación a la fiscalía de cada expediente iniciado.

– Incoar un expediente de protección ante cada comunicación recibida.

– La actuación fiscal no puede ser un obstáculo a la solución del problema: se debe facilitar las soluciones propuestas por las entidades en tanto se garantice que la medida protección es la mejor para el niño y la niña (por ejemplo, evitando separaciones entre las y los hermanos o con otros familiares).

También acordó una serie de **instrucciones sobre la protección de niños de Ucrania en situación de “riesgo activo”**, asegurando identificación, documentación, registro e incoación de expedientes individuales para instar a las entidades autonómicas de protección de infancia a adoptar las medidas de protección que correspondan. Se presta particular atención a dos tipos de situaciones:

- Niños y niñas que han llegado “en grupo, procedentes de un orfanato u otro centro de protección ucraniano, acompañados de sus cuidadores que no tienen la condición de tutores”; y

- grupos de niños y niñas que, sin mediación de su embajada, se desplazan en un traslado organizado por algunas ONG e, incluso, por personas individuales sin ningún tipo de puesta en conocimiento a autoridades ucranianas y españolas.

En caso de que se “den situaciones de especial vulnerabilidad”, las fiscalías deben instar, de la entidad de protección, “el ingreso provisional de los menores de edad en un centro de protección destinado a la acogida y observación”.

• *Instrucciones relativas a la protección temporal de menores ucranianos desplazados a España<sup>61</sup>* (abril de 2022) de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que establecen una serie de **pautas a seguir para el registro (en el Registro MENA) de varias categorías de niños y niñas documentados e indocumentados, no acompañados o con personas adultas que no son sus progenitores o tutores legales, como menores de edad en “riesgo activo”**:

60. Ver [https://www.mdsociales2030.gob.es/comunicacion/docs/comunicado\\_MDDSS\\_16\\_03.pdf](https://www.mdsociales2030.gob.es/comunicacion/docs/comunicado_MDDSS_16_03.pdf).

61. Ver <https://www.icab.es/export/sites/icab/galleries/documents-noticies/Instrucciones-relativas-a-la-proteccion-temporal-de-menores-ucranianos-desplazados-a-Espana.pdf>.

- Niña/niño documentado acompañado por uno o los dos progenitores.
- Niña/niño indocumentado acompañado por uno de sus progenitores.
- Niña/niño documentado acompañado por un tutor también desplazado.
- Niña/niño indocumentado acompañado por un tutor o persona de referencia también desplazado.
- Niña/niño extranjero no acompañado.
- Niña/niño no acompañado/indocumentado que se reunifica con su familia extensa o acogedores residentes en España.

**La incorporación al Registro MENA de los niños y niñas acompañados por personas adultas que no son padres, madres o tutores, bajo la figura de “riesgo activo” representa un avance significativo respecto de la respuesta en otras contingencias.** Es importante que esta práctica continúe y se extienda a cada niño o niña migrante en esas condiciones. Ello, sin perjuicio de la importancia de impulsar una política de recolección de información de la infancia y adolescencia en condiciones de vulnerabilidad en el ámbito de las entidades competentes de protección, incluyendo a todas las categorías de niños y niñas que, de manera acompañada o separada, hayan migrado al país.

## 4.5 Los CREADE y la red de acogida para personas de Ucrania

### Los CREADE

En España, la celeridad de las decisiones y la respuesta articulada interinstitucionalmente frente al desplazamiento masivo de personas ucranianas al iniciarse la guerra, también se verificó en las acciones dirigidas a facilitar la acogida en el marco de esta emergencia humanitaria migratoria. **Uno de los pasos más importantes en esta materia estuvo en la creación de los cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE)**, ubicados en Alicante, Barcelona, Pozuelo de Alarcón y Málaga, bajo la coordinación del MISSM, y la gestión de entidades sociales (Cruz Roja, los dos primeros, ACCEM y CEAR respectivamente los siguientes).

**La elección de estas localidades respondió, entre otros motivos, a la presencia de un número considerable de personas de nacionalidad ucraniana que vivían allí.** Se trata de un criterio que podría ser tenido en cuenta para otras contingencias, en tanto

puede contribuir a facilitar proceso de atención, acogida y, en especial, a la inclusión.

Asimismo, **la apertura de estos recursos en cuatro diferentes CC.AA., además de la amplia red de acogida que se creó, representa en sí mismo un paso adelante** con relación a la gestión de otras contingencias humanitarias migratorias, en las cuales la acogida de toda o la amplia mayoría de las personas se producía en el territorio de la Ciudad o Comunidad Autónoma de primera llegada. Esta concentración territorial ha venido siendo un reto modular para las personas e instituciones (más aún cuando se dan razones geográficas que limitan la circulación), si bien es cierto que esta lógica de “reparto” ha estado presente en la gestión de las llegadas a Canarias (en 2021 y más aún en 2023) realizada por el MISSM.

A su vez, los CREADE también **son espacios donde se ha verificado, en la práctica, el impacto del enfoque integral y de articulación interinstitucional.** De hecho, este marco de cooperación no se limitó a diversos ministerios del Estado (Policía Nacional, MISSM), sino también participaron entidades sociales, actores del sector privado (CEOE), organismos internacionales (ACNUR) y europeos (EUAA), así como múltiples áreas y servicios de gobiernos autonómicos y municipales (por ejemplo, en ámbitos como la educación y la asistencia sanitaria).

La **CEOE** creó una base de datos con más de 1.000 ofertas, para las cuales no era necesario dominar el castellano y las personas beneficiarias de protección temporal podían solicitar un empleo el mismo día que obtenían el permiso de trabajo. Es una buena práctica que podría extenderse a las políticas implementadas en otras contingencias, incluyendo, por ejemplo, en los programas de las pases a la autonomía en niños y niñas del sistema de protección de la infancia.

Todas estas instituciones públicas y privadas se articularon a través de un **círculo coordinado de atención para la recepción, atención, registro, documentación y, de ser necesario, acogida.**

Con un foco en la infancia, especialmente de quienes llegaron con personas adultas diferentes de sus progenitores o tutores legales, o sin la posibilidad de acreditar ese vínculo, **un aspecto a resaltar fue la decisión de mantener esa unidad de convivencia, presumiendo que se trataba de una medida que**

**resguarda el interés superior del niño o niña.** La Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, la Policía Nacional y la Fiscalía también dieron prioridad a la unidad de la familia o del grupo de convivencia, en línea con lo establecido por el nuevo *Reglamento de Acogida*.

Se trata por tanto también de una buena práctica, que **contrasta con las identificadas en otras contingencias, en las que se han separado a niños y niñas de las personas adultas que los acompañaban si no acreditaban el vínculo paterno o maternofilial** -incluso en casos en los que manifestaban tener esa relación-, hasta tanto los resultados de las pruebas de ADN no verificaran la relación biológica.

Los cuatro CREADE presentaron diferencias, sobre todo en relación con las infraestructuras. El CREADE de Barcelona estaba limitado a la gestión de diversos trámites y el CREADE de Pozuelo contaba previamente con aspectos más adecuados para la acogida, incluyendo habitaciones con baño para cada familia o unidad de convivencia. Los de Alicante y Málaga eran amplias instalaciones que eran utilizadas con otros fines. Ello explica la diferenciación de espacios para mujeres y niños por un lado, y para hombres por otro.

**A pesar de que el 30% de las personas atendidas y/o acogidas en los CREADE fueron niños y niñas, pudimos constatar que la implementación de algunos aspectos medulares del enfoque de infancia aún está pendiente.**

**La actuación en los CREADE con la infancia no se articuló a través de un protocolo -o herramienta similar- dirigido a garantizar plenamente el enfoque de derechos de la infancia en todos los aspectos relativos a la acogida para las personas y familias solicitantes de protección (internacional o temporal), así como a la acogida dentro de la red de Atención Humanitaria.** Esta herramienta podría ser un insumo operativo clave para la implementación del *Reglamento de acogida* - así como también de la *LOPIVI* - en esos contextos.

En los CREADE se adoptaron medidas importantes para la infancia, como la facilitación de la escolarización de la infancia acogida en los centros, la buena práctica de priorizar la unidad familiar o el grupo de convivencia, o los espacios y actividades lúdico-recreativas - aunque no tanto para los y las adolescentes. La derivación inmediata de los niños y niñas no acompañados a las entidades públicas autonómicas de protección de infancia fue también un aspecto muy positivo. Además, ciertas necesidades específicas de personas menores de edad -discapacidad, determinada condición de salud física o mental, entre otras- fueron criterios claves al momento de elaborar los informes sociales necesarios para identificar los recursos que podrían ser más adecuados en cada caso.

No obstante:

- No se encontró la existencia de mecanismos orientados a la realización individualizada -en línea con el *Reglamento de Acogida*- de evaluaciones del interés superior.
- No se observaron políticas y/o protocolos de protección de infancia en línea con las obligaciones de la *LOPIVI*.
- Faltaron herramientas informativas adaptadas a la infancia.
- No se habilitaron espacios e instancias que aseguraran el derecho de los niños y niñas a ser oídos y a participar de acuerdo a edad y madurez.
- No se garantizó con carácter general el acompañamiento para la infancia por profesionales especializados que permitieran tener en cuenta sus necesidades específicas de cara a itinerarios, derivaciones o atención psicosocial.

A modo de resumen, más allá de estos desafíos pendientes -especialmente, en materia de un enfoque de derechos de infancia-, **la apertura y funcionamiento de los CREADE, en particular su capacidad de gestión articulada y eficaz de numerosas instituciones públicas y otros actores, constituye una muy buena práctica.** Es una demostración fiable que es posible desplegar de manera coordinada e integral, una respuesta orientada a la acogida y protección inmediata de personas desplazadas en contexto de contingencias humanitarias. Es una lección central de cara a futuras situaciones con similares características, por ello, **sería sumamente importante el mantenimiento de este tipo de recursos.**

Los CREADE ahora están atendiendo a personas de otras nacionalidades, si bien, en su caso, esta actuación se limita a tramitar el acceso al sistema de acogida de protección internacional. No se realizan actuaciones relacionadas con la petición de asilo de estas personas, a pesar de que la Policía Nacional sigue teniendo presencia asidua en estos dispositivos.

### **Las dimensiones inéditas de la red de acogida de protección internacional**

Complementariamente a los CREADE, el despliegue sin precedentes de medidas para la acogida y protección de personas desplazadas forzosamente por la guerra de Ucrania tuvo entre sus principales elementos **una red de acogida de dimensiones inéditas a lo**

**largo de todo el territorio español. Y, nuevamente, con la participación de un número de administraciones públicas, entidades sociales y actores privados que tampoco tiene antecedentes en el país.**

La inmediatez de la respuesta al iniciarse la guerra en Ucrania incluyó la puesta a disposición de numerosos recursos existentes para la acogida de personas solicitantes de protección internacional y del sistema de atención humanitaria.

Según las estimaciones de las autoridades consultadas, ello supuso un crecimiento del 60% en las capacidades de acogida, incluyendo la apertura -entre marzo y junio de 2022- de 20.000 plazas (contemplando diversos tipos de recursos, como hoteles).<sup>62</sup>

El rol de cada Comunidad Autónoma y, de manera particular, de municipios y organizaciones sociales, fue esencial para esta ampliación exponencial de la red de acogida. El sector privado también jugó un papel importante.

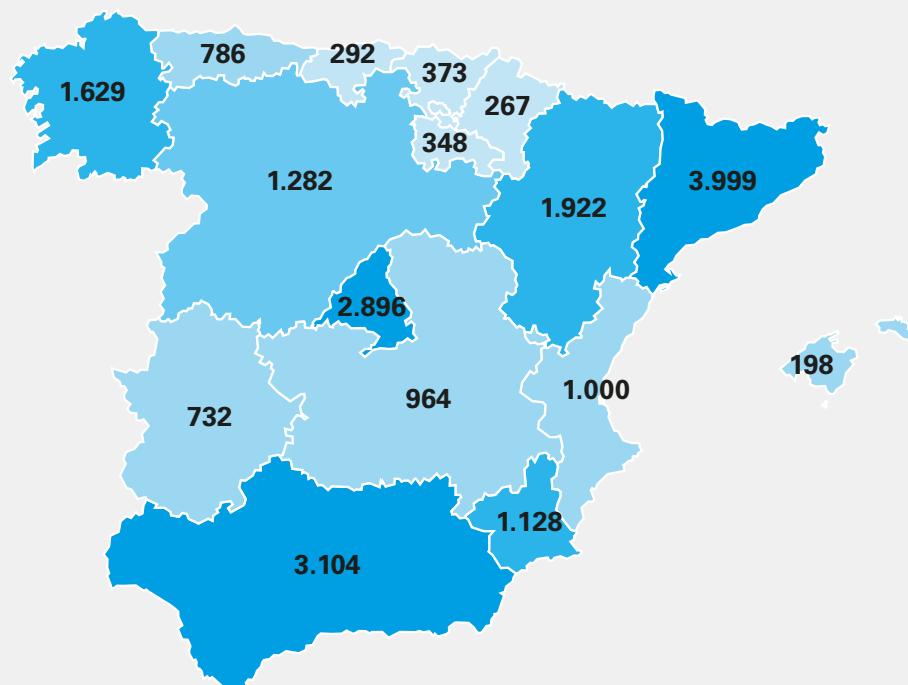
Aquí, nuevamente, la coordinación representó un aspecto central (como las mesas interinstitucionales y

otros foros con participación de la Delegación de Gobierno, ayuntamientos, entidades del sistema estatal de acogida y asociaciones locales).

Esta diversidad y cantidad de actores para una respuesta articulada hacia la acogida de las personas desplazadas se enmarca en el enfoque “pansocial” incluido por los Estados en el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* de Naciones Unidas. Este acuerdo “promueve una amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria”.<sup>63</sup>

Es fundamental promover y fortalecer estas iniciativas para garantizar una acogida oportuna y adecuada a todas las personas, incluyendo familias, niños y niñas, que llegan a España en el marco de otras contingencias humanitarias migratorias.

## Solicitudes de asilo versus plazas de acogida (2019)



62. Ya a mediados de marzo de 2022, el Ministerio de inclusión presentaba estos datos sobre plazas de acogida en el territorio (ver imagen), los cuales evidencian la escala de esta red de emergencia a las pocas semanas de haberse iniciado la guerra en Ucrania”.

63. *Pacto Mundial de Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular*, párr. 15.j.

De hecho, hay que tener en cuenta que **la ocupación veloz y masiva de los recursos del sistema por parte de población proveniente de Ucrania, provocó el efecto contrario para un número importante de personas migrantes y solicitantes de asilo de otras nacionalidades que estaban o llegaban a España en el mismo horizonte temporal que, además, ya veían afectado su acceso al sistema de acogida debido a las deficiencias reconocidas por el Estado.**

Si bien la extensión de la red de acogida fue clave para mitigar esa situación, **el uso prioritario de los recursos para la atención a quienes provenían de Ucrania trajo consigo el incremento de las limitaciones para que accedieran a ellos personas de otras nacionalidades.** Por ejemplo, en el caso de las personas que llegaron de Afganistán a finales de 2021, su estancia en dispositivo de emergencias de carácter temporal, cuyo periodo máximo debe ser de un mes, se llegó a dilatar en muchos casos hasta 12 o 18 meses.

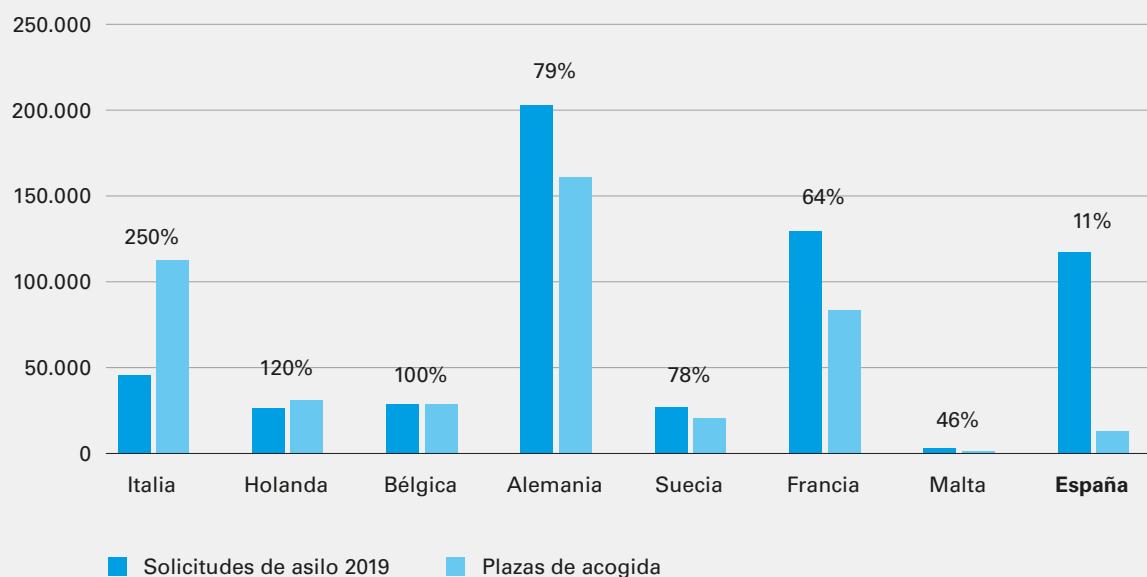
Al presentar el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* en 2021, el MISSM ya había reconocido uno de los principales problemas del sistema de acogida para personas solicitantes de protección interna-

cional, subrayando **el carácter “anómalo” del caso español, en comparación con otros países europeos, debido a la considerable diferencia entre el elevado número de personas que solicitaban asilo y la escasa cantidad de plazas de acogida existentes** (ver gráfico).

A estos desafíos pretende responder el Plan de Recuperación, el cual prevé llegar a 20.000 plazas en total (6.300 propias), y también la apertura de centros de grandes llegadas en frontera sur, y luego una distribución territorial en el resto del país a través de recursos que se denominarían CAPI (Centros de atención de protección internacional). Uno de los objetivos del *Plan de Recuperación* es el que todos los recursos del sistema dependan directamente de la Administración General del Estado, sin perjuicio de las diferentes entidades que trabajen en su gestión operativa.

Con ocasión de la reunión de la Conferencia Sectorial de Migraciones en diciembre de 2023, el MISSM actualizó la información sobre la capacidad del sistema, afirmando que se estaba atendiendo ya a “un total de 44.000 personas, entre solicitantes y beneficiarios de protección internacional y temporal, y de atención humanitaria”.<sup>64</sup>

## Solicitud versus plazas de acogida: tasa de cobertura (2019)



Fuente: Gobierno de España.

64. Ver [https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20231228+NP\\_conferencia+sectorial\\_.pdf/28048f95-4412-c4bc-3c4d-b1ddd7e7a11e?t=1703774175811](https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20231228+NP_conferencia+sectorial_.pdf/28048f95-4412-c4bc-3c4d-b1ddd7e7a11e?t=1703774175811)

Complementariamente, con la cooperación de la EUAA, se está trabajando en la elaboración de distintos protocolos de actuación que serían de obligado cumplimiento para cada una de las entidades conveniadas. Como se ha señalado, un anexo de uno de estos protocolos (sobre personas vulnerables) se refiere a la infancia y está pendiente de publicación. Esta herramienta será fundamental, porque **existe un deber legal de contar con protocolos o directrices específicas para garantizar un enfoque de protección de los derechos de la infancia en todos los aspectos (infraestructura, recursos humanos especializados, procedimientos, adopción de decisiones, evaluación de cada caso, objetivos prioritarios, etc.) relativos a los recursos del sistema de acogida de personas solicitantes de protección internacional y del de atención humanitaria.**

#### 4.6 Acogimiento familiar para personas desplazadas de Ucrania

Desde inicios de 2022, el MISSM anunció el impulso de un programa de acogimiento familiar para familias desplazadas desde Ucrania.<sup>65</sup> Esta iniciativa, desarrollada a partir de la cooperación entre el Ministerio y la Fundación "la Caixa", se presentó con el objetivo de "gestionar una bolsa de familias para acogimiento, previa verificación de su idoneidad, a través de un red de trabajadores sociales que verifiquen las idoneidad de las viviendas, y en colaboración con los servicios sociales de los ayuntamientos y entidades del tercer sector".<sup>66</sup>

#### Programa "Acoge Familia Ucrania"

Se implementó en Alicante, Barcelona, Girona, Madrid, Málaga y Murcia. Se crearon equipos multidisciplinares encargados del acompañamiento y seguimiento de las familias: atención social, jurídica, psicológica, aprendizaje del idioma, traducción e interpretación, empleo; resolución de conflictos que pueda surgir entre las familias acogida-acogedora; y paso a segunda fase del itinerario una vez finalizado el plazo de estancia con la familia acogedora.

Esta iniciativa ha tenido una valoración positiva de carácter unánime por incorporar en la política de acogida un programa específico de acogimiento familiar y por representar una buena práctica de cooperación entre diferentes actores. No obstante, en tanto que proyecto piloto, ha tenido impacto cuantitativo bastante limitado dentro de las dimensiones del desplazamiento existente. En el mismo sentido, se subrayó la **importancia de continuar y reforzar esta clase de iniciativas, ampliándola también a familias de diferentes nacionalidades.**

En otro orden de cosas, **muchas personas, grupos familiares o unidades de convivencia fueron acogidas directamente por familias ucranianas** (la población ucraniana residente en España con anterioridad del inicio de la guerra rondaba las 111.000 personas) o españolas.<sup>67</sup> **Estas familias no ingresaron al sistema forma de acogida (ni residencial ni familiar) y han tenido dificultades para acceder a programas de asistencia social ni a algunos servicios que brinda el sistema de acogida.** En efecto, cuestiones como servicios de salud mental, asistencia jurídica especializada, asistencia económica, información sobre diferentes trámites relativos al ejercicio de derechos -trabajo, salud, etc.-, acceso a servicios educativos y formación profesional, y todas ellas desde un enfoque de infancia, suelen estar entre las principales necesidades de las personas en estas circunstancias. Un acogimiento entre familias no suple el deber de atender esas necesidades por parte de las diferentes instituciones competentes.

Prueba de esta vulnerabilidad – tanto de las familias recién llegadas, como de las residentes –, es el hecho de que, desde que comenzó la guerra, un número creciente de ellas han venido haciendo uso de los programas de apoyo a población vulnerable de organizaciones de acción social como Caritas.

#### 4.7 El papel de las comunidades autónomas y las entidades locales en la acogida a la población desplazada de Ucrania

Desde el ámbito de los gobiernos autonómicos, así como ocurrió en el plano estatal, la batería de herramientas desarrolladas contempló el componente normativo.

A su vez, como ya se destacó, el trabajo de las administraciones autonómicas también se materializó, por un

65. Ver <https://inclusion.seg-social.es/en/web/guest/w/inclusion-y-fundacion-%C2%94la-caixa%C2%94-ponen-en-marcha-el-programa-de-acogimiento-familiar-para-refugiados-ucranianos>.

66. Ver [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2022/150322-plan\\_acogida-ucrania.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2022/150322-plan_acogida-ucrania.pdf).

67. Datos INE, disponible en <https://public.tableau.com/views/StockUcranianos/Dashboard1?publish=yes%20?:showVizHome=no&:embed=true#3>.

lado, en los servicios prestados a la población acogida en los CREADE (en las cuatro CC.AA. donde se abrieron estos recursos), así como en el impulso de iniciativas de acogida, de forma directa o a través de actores sociales, administraciones provinciales y entidades municipales. Igualmente, cada administración autonómica desarrolló una amplia variedad de medidas que han ido conformando una respuesta que abarcó todo el territorio español.

El informe realiza una selección de esta larga lista de iniciativas, con un foco prioritario en acciones orientadas a la acogida y protección de la infancia, bien de manera exclusiva o bien como una línea focalizada y transversal a prácticas más generales.<sup>68</sup>

Dos ejemplos:

### Andalucía

En el *Protocolo para la atención de niños y niñas desplazados de Ucrania*, cabe destacar la inclusión de una sección específica sobre sus derechos, entre los que se menciona:

- El goce de todos los derechos reconocidos en la normativa española e internacional.
- El derecho al desarrollo, priorizando la unidad familiar; a la reagrupación familiar en Andalucía, otro lugar de España o la UE.
- A no ser separados de sus hermanos si viaja con ellos.
- A que en toda decisión prevalezca su interés superior.
- A ser escuchados de una forma adecuada a su edad y madurez, en todas las actuaciones que se lleven a cabo.
- A que se les facilite toda la información que afecte a sus intereses, derechos, bienestar personal, emocional y social en un lenguaje adecuado, comprensible y adaptado a su edad, madurez, cultura e idioma; entre otros (art. 4).

Este Protocolo constituye una práctica muy interesante que, de aquí en adelante, debería servir de guía para dar respuesta a futuras contingencias humanitarias y en los distintos dispositivos de acogida.

### Cataluña

A través de un equipo técnico especializado de la Dirección General de Atención a la Infancia y Ado-

lescencia, se hicieron valoraciones de las familias acogidas en los recursos del MISSM. También se trabajó colaborativamente para la detección de casos de niños en situaciones particulares de riesgo, junto a la Cruz Roja y la UDEPMI (Unidad de Detección y Prevención del Maltrato Infantil), entre otros actores.

La actuación de una entidad autonómica de protección de infancia en este tipo de dispositivos para estos fines representa una buena práctica a garantizar de forma permanente.

**Las prácticas reseñadas en el informe son tan solo una pequeña muestra del carácter prácticamente unánime de la respuesta a esta contingencia humanitaria de refugiados, por parte de gobiernos con distintas sensibilidades políticas y también de la ciudadanía.** Además, también ilustran la importancia de la articulación entre diferentes niveles de gobierno, entre numerosos sectores dentro de cada administración, y de éstas con las organizaciones sociales, entre muchos otros colectivos. Son prácticas que deben ser puestas en valor y trasladadas a procesos de elaboración de políticas públicas sostenibles para la acogida y protección de las personas -incluyendo un enfoque de infancia- en contextos de contingencias humanitarias migratorias.

El mapa completo de la respuesta se completa con la participación activa por parte de una formidable cantidad de ayuntamientos, de todas las CC.AA. **La diversidad de entidades locales, en términos también de color político, demostró no solamente una voluntad política que trasciende toda referencia partidaria de cada administración pública, sino también la posibilidad y capacidad de implementar efectivamente diferentes medidas.**

El informe da cuenta también de una serie de buenas prácticas (que van desde guías informativas y recomendaciones, a ofrecimiento de espacios, medidas para facilitar el acceso a la vivienda, ayuda jurídica, idiomática y psicológica, planes de voluntariado, programas de verano, incluso ayudas económicas), con el objetivo de visibilizar la amplitud y diversidad de acciones que han sido llevadas a cabo a nivel local.<sup>69</sup>

## 4.8 Acceso a educación, sanidad y otras medidas

A mediados de marzo de 2022, el MISSM daba cuenta de la diversidad de prestaciones que incluía el *Plan de*

<sup>68</sup>. Para más información, ver UNICEF España (2023): España ante la crisis de Ucrania y el futuro de las políticas de contingencia humanitaria migratoria desde una perspectiva de derechos de la infancia, disponible en <https://www.unicef.es/causas/espana/estudios-investigacion>.

<sup>69</sup>. Ibid.

respuesta al desplazamiento desde Ucrania: "España no sólo permite obtener los permisos de trabajo y residencia en 24 horas, sino que las personas desplazadas también tendrán otros derechos", tales como:

- Alojamiento y manutención;
- ayudas económicas;
- escolarización y clases de español;
- atención psicosocial;
- atención laboral: formación, orientación laboral, homologación de títulos y talleres;
- convalidación del carné de conducir durante un año;
- asistencia sanitaria garantizada (descuento del 60% en el precio de los medicamentos);
- asistencia jurídica;
- roaming gratuito.<sup>70</sup>
- uso gratuito o a coste reducido de diversos medios públicos de transporte (incluyendo los servicios de RENFE).<sup>71</sup>
- También se desarrolló un Protocolo de actuaciones ante la llegada de animales de compañía procedentes de Ucrania a los Centros de Acogida a Refugiados.<sup>72</sup>

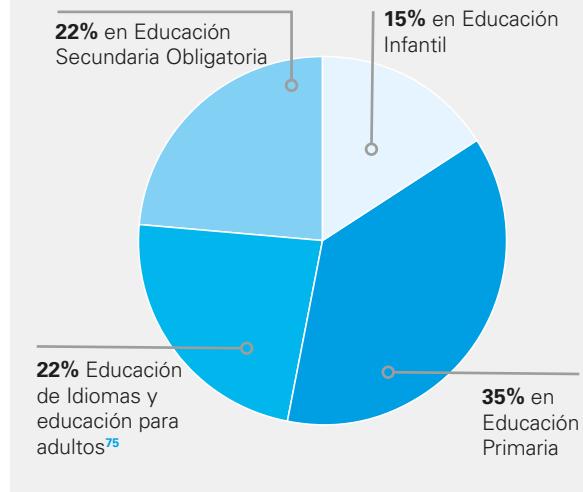
A esto se unió un *Protocolo de actuación para la práctica deportiva federada de niños, niñas y adolescentes ucranianos*,<sup>73</sup> entre el Alto Comisionado para la lucha contra la Pobreza Infantil, el Consejo Superior de Deportes, la Federación Española de Municipios y Provincias, y la Asociación del Deporte Español, cuyo objetivo fue el de facilitar la práctica deportiva federada. Se trata de una iniciativa a destacar, la cual podría contribuir, a su vez, a fortalecer los esfuerzos realizados por diversas instituciones a fin de remover algunas cláusulas discriminatorias de la *Ley del deporte 39/2022* que afectan a otros niños y niñas que han llegado al país y están en situación de vulnerabilidad.<sup>74</sup>

En **materia educativa**, desde todos los niveles de la administración pública se impulsaron iniciativas de diferente naturaleza, a fin de garantizar, con la mayor brevedad posible, la escolarización de los niños y niñas procedentes de Ucrania. Durante la visita al CREADE de Pozuelo, se verificó que, a pesar de que muchas familias permanecían durante solo unos meses, todos los niños y niñas estaban asistiendo a instituciones educativas del municipio, ubicadas a pocos metros del recurso en el que estaban acogidos.

Según informó el Departamento de Seguridad Nacional, estas escolarizaciones se consiguieron "gracias al trabajo conjunto del Ministerio de Educación y de las CC.AA." Además, el Ministerio de Educación y Formación Profesional dio luz verde a la distribución de 13,5 millones de euros entre las CC.AA. para financiar los

## Escolarizaciones de desplazados de Ucrania (a 31 de marzo de 2023)

- N° de escolarizaciones: **39.399** (España: 4º país en n° de escolarizaciones)
- N° de menores de edad escolarizados: **30.557**



70. Ver [https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/1338501/Diapositivas+del+Plan+de+Aco-gida\\_4227-4581.pdf/7193b54a-9d4a-4b2a-be44-c15cfa3bf513?version=1.0&t=1647539774000&download=false](https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/1338501/Diapositivas+del+Plan+de+Aco-gida_4227-4581.pdf/7193b54a-9d4a-4b2a-be44-c15cfa3bf513?version=1.0&t=1647539774000&download=false).

71. Ver <https://www.inclusion.gob.es/web/ucrania-urgente/w/transporte-gratuito-ucranianos>.

72. Ver <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/documents/1010119/0/PROTOCOLO+CAM.pdf/799dbbe7-2491-1662-ea65-364bf49d7896?t=1655978137339>.

73. Ver <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/el-alto-comisionado-el-csd-la-femp-y-adesp-se-al%C3%A9dan-en-la-inclusi%C3%B3n-de-ni%C3%B3n%C3%B1os-ni%C3%A9as-y-j%C3%BCvenes>.

74. Los artículos 9, 48.3 y 49.5 de la Ley del deporte (Ley 39/2022, de 30 de diciembre), impulsan la práctica deportiva de personas extranjeras como vía de integración social, incluyendo a quienes son menores de edad. No obstante, al regular las federaciones deportivas, exigen que tengan una residencia legal en el país. El Defensor del Pueblo destacó en su informe anual que "deben adoptarse a la mayor brevedad las medidas para acabar con la situación de discriminación de estos menores en el acceso a la práctica deportiva. Ver <https://www.defensordepueblo.es/resoluciones/modificacion-de-la-ley-39-2022-del-deporte-para-no-limitar-lo-derechos-de-los-extranjeros-en-espana>. Ver también información de la Plataforma de Infancia: <https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-plataforma-infancia-avverte-ley-deporte-excluye-ninos-extranjeros-situacion-irregular-20231227132156.html>.

75. DSN, nota de prensa del 17 de abril de 2023, en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/sistema-seguridad-nacional-gesti%C3%B3n-crisis-invasi%C3%B3n-rusa-ucrania>.

gastos derivados de la escolarización, contratación de personal docente de refuerzo, de personal laboral y de auxiliares de conversación; transporte y comedor escolar; entre otras. Por otro lado, el Ministerio de Educación mantuvo, entre marzo y diciembre de 2022, un programa de auxiliares de conversación ucranianos.

Las CC.AA., por su parte, también impulsaron iniciativas para garantizar el proceso de escolarización de los niños y las niñas procedentes de Ucrania.

En relación con la **atención sanitaria**, la información recogida a través de diferentes actores a nivel estatal, autonómico, municipal y de la sociedad civil, coincide en la articulación oportuna y efectiva entre las diferentes autoridades competentes en la acogida y/o protección, por un lado, y los servicios de sanidad, por el otro. Ello incluyó, como se mencionó anteriormente, buenas prácticas orientadas a la infancia desplazada con necesidades particulares, por ejemplo, en materia de salud mental o de tratamientos oncológicos u otros de complejidad.

## Tarjeta Sanitaria Individual

A febrero de 2023, 79.705 personas procedentes de Ucrania tenían expedida la Tarjeta Sanitaria Individual.<sup>76</sup>

## Kit de Primeros Auxilios Psicológicos

UNICEF España en colaboración con el Programa de Psiquiatría Transcultural del Hospital Vall d'Hebron, puso a disposición de las familias refugiadas procedentes de Ucrania y de los cuidadores y cuidadoras, unos *Consejos básicos para el bienestar emocional de niños, niñas y adolescentes afectados por situaciones de conflicto armado*.<sup>77</sup> Se trataba de una herramienta de primeros auxilios psicológicos dirigidos sobre todo a cuidadores, y disponible en varios idiomas.

En contextos de contingencias humanitarias migratorias, y en este caso, de niños y niñas huyendo de una guerra o sufriendo duelos, **garantizar una intervención en salud mental en las primeras etapas tras la llegada, es un deber impostergable**. Actuar en este momento, puede ayudar a detectar necesidades urgentes, tomar decisiones acertadas sobre los recursos de acogida, y evitar que situaciones vividas que son potencialmente traumáticas, terminen dando lugar a una patología de salud mental. Además, estos servicios tienen que ser especializados en infancia y ser culturalmente competentes.

## 4.9 El rol de la solidaridad

La actuación de centenares de entidades sociales, de agencias internacionales -europeas y de Naciones Unidas-, de numerosos actores de diversas áreas del sector privado, y en particular, de lo que se denominó como una "ola" o "avalancha" de solidaridad ciudadana (a escala española y europea), fue una nota característica y central del proceso de recepción, acogida, protección e inclusión de las más de las más de 170 mil personas que llegaron a España en poco margen de tiempo o las millones que buscaron protección y se asentaron en diferentes países de Europa.

**Esta solidaridad tuvo una inmediatez y amplitud similar, en lo relativo a la multiplicidad de actores y su presencia en todo el territorio español, a la reacción en el plano de las administraciones públicas. También se caracterizó por la diversidad de iniciativas que se materializaron desde el accionar de la ciudadanía, del sector privado, muchas veces de manera coordinada con instituciones de los diferentes niveles de gobierno, como los municipios.**

Sin perjuicio del carácter indudablemente positivo de esta respuesta solidaria contundente de prácticamente todos los estamentos sociales, **ello supuso al mismo tiempo un desafío en sí mismo (también en términos de protección de infancia<sup>78</sup>)** y la dificultad de gestionar esa solidaridad tanto en relación con la acogida, como con el traslado a España.

Estos retos evidencian la necesidad de elaborar y reforzar políticas integrales para esta clase de contingencias humanitarias migratorias, incluyendo mecanismos que, por un lado, canalicen esa solidaridad como parte de un sistema holístico y complementario de acogida y protección, y por el otro, hagan un seguimiento de

76. Ver <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/sistema-seguridad-nacional-gesti%C3%B3n-crisis-invasi%C3%B3n-rusa-ucrania>.

77. Disponible en ucraniano, ruso, español, inglés y francés en <https://www.unicef.es/educa/biblioteca/consejos-bienestar-emocional-conflictos-armados>.

78. En particular, se recogió información sobre, por ejemplo: casos de niños y niñas que habían sido traídos al país por instituciones sociales inexistentes y se encontraban en situación de riesgo; familias acogidas que habían sufrido diferentes formas de desprotección o maltrato por parte de familias acogedoras; niños y niñas que, habiendo sido acogidos por familias solidarias, eran retornados poco después a las instituciones que gestionan los CREADE.

cada componente de ese sistema a fin de prevenir, detectar y revertir cualquier situación de riesgo, abusos, explotación o malos tratos, entre otras.

**La conjunción entre solidaridad ciudadana y políticas públicas -integrales, multinivel e intersectoriales- de acogida y protección de las personas forzadas a desplazarse en esta clase de contingencias, es un aspecto central en estos casos. Se trata de procesos que se retroalimentan entre sí.**

Esta convergencia virtuosa, sin embargo, no ha caracterizado las respuestas a otras contingencias de similares características, pasadas o presentes. Es más, **no en pocas ocasiones han tenido lugar acciones opuestas a la solidaridad y la empatía, es decir, de rechazo, racismo y xenofobia.**

Entre esas reacciones, cabe mencionar la existencia de **campañas anti-inmigración**, incluso algunas que presentan a la infancia no acompañada (mal llamados "MENAS") como un problema, una carga social, o incluso una amenaza contra la seguridad y el orden público.

Resulta absolutamente fundamental poner empeño en revertir esta dualidad e impulsar prácticas de solidaridad ciudadana y empatía con las personas que se ven forzadas a salir de sus países en esa clase de contextos, independientemente de su nacionalidad, origen étnico, religión, etc. **La construcción de la solidaridad es un imperativo jurídico y moral para la convivencia social y pacífica y un futuro sostenible de cada sociedad y, de manera específica, para la protección de la infancia y adolescencia.**

En este sentido, es oportuno destacar el nuevo *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia* (2023-2027).<sup>79</sup> El plan incluye los derechos de la infancia entre las perspectivas transversales, plantea una mirada específica a los retos que afectan a la infancia no acompañada - dado el fenómeno de estigmatización que sufre este colectivo -, y prevé la participación infantil y juvenil en el seguimiento del Marco.

Esta realidad dual a la que aludimos puede evidenciarse igualmente en el plano europeo. La solidaridad ciudadana se manifestó en decenas de países europeos y también se promovió formalmente desde la UE. La Comisión habilitó la *Plataforma de Solidaridad de la UE con Ucrania*<sup>80</sup> para canalizar la solidaridad para la recepción, acogida y protección<sup>81</sup>. Además, también activó por primera vez el *Plan para la preparación ante*

*la migración y las crisis*<sup>82</sup>, que permite realizar un seguimiento continuo de los flujos migratorios y garantizar mejores respuestas operativas y la rapidez de los procesos de toma de decisiones.

Esta no fue la reacción en ocasiones anteriores. Es más, en algunos países europeos, distintos actores han emprendido acciones para cuestionar, restringir, o incluso criminalizar la asistencia humanitaria que, precisamente desde la solidaridad, las personas y organizaciones sociales han intentado brindar a las personas desplazadas en contexto de contingencias humanitarias migratorias, como el caso –a modo de ejemplo– de Afganistán, Siria, Yemen, Sudán del Sur y diversos países africanos y de otras regiones.

En definitiva, como conclusión de este apartado sobre la respuesta de España a la población desplazada de Ucrania, revela una unánime voluntad política, un abordaje integral y una articulación interinstitucional.

**La batería de iniciativas descrita que puede calificarse como inéditamente amplia, a nivel cuantitativo y también en términos de integralidad, complementariedad, agilidad, transversalidad, implicación de las esferas más altas del Estado y de administraciones públicas de todos los niveles, así como por las manifestaciones de solidaridad ciudadana.**

Todos estos son precisamente los elementos clave para gestionar con éxito cualquier plan de acogida en contexto de contingencia humanitaria migratoria. Es una buena noticia que ahora haya ya un precedente y una hoja de ruta que es factible y que funciona. Esta circunstancia nos hace doblemente responsables ante situaciones migratorias que siguen sin recibir el mismo tipo de respuesta.

**En relación con la infancia, las conclusiones no son tan rotundamente positivas. Aunque el paquete de medidas contempló un importante número de necesidades o problemas que afectaban de una forma especial a la infancia acompañada y no acompañada** (como, por ejemplo, las medidas de protección de niños y niñas que llegaban con adultos que no acreditaban ser padres, madres o tutores legales y las derivaciones de menores de edad no acompañados al sistema de protección), la respuesta no supuso un paso adelante en términos de una transversalización más profunda del enfoque de infancia a través de herramientas concretas y uniformes, sobre todo en el sistema de acogida de protección temporal e internacional. ■

79. Ver <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/MarcoEstrategicoCiudadanialnclusionContraRacismoXenofobia.pdf>.

80. Ver [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/Index\\_es](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/Index_es).

81. Ver [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/helping-ukrainians-how-you-can-donate-and-engage\\_es](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/helping-ukrainians-how-you-can-donate-and-engage_es).

82. Ver [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migration-preparedness-and-crisis-blueprint\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migration-preparedness-and-crisis-blueprint_en).



© Ismael

## 5.

# ¿Todos los niños y las niñas en contexto de migración internacional tienen los mismos derechos?

Todos los niños y niñas en contexto de migraciones internacionales tienen los mismos derechos. Uno de los principios más importantes de la CDN es el de no discriminación en virtud de cualquier condición o circunstancia. Ello, sin menoscabo de determinados derechos adicionales que tiene reconocida la infancia solicitante de asilo y refugiada por varios tratados internacionales, como es el derecho a la no devolución.

No obstante, al examinar todas las medidas que diferentes instituciones han adoptado para la protección de la infancia desplazada desde Ucrania, es oportuno hacer algunas observaciones de carácter comparativo. Son muchos los elementos que evidencian el margen de mejora que tiene la política migratoria actual si quiere asegurar la igualdad de trato que reconoce la CDN a cada niño y niña afectada por las migraciones internacionales en nuestro país.

En informes previos, desde UNICEF España hemos venido subrayando la ausencia de planes y reacciones oportunas de diversas instituciones competentes para asegurar una respuesta adecuada, efectiva y coordinada a la infancia en contexto de contingencias humanitarias migratorias. A pesar de los avances de los que da cuenta este nuevo informe, todavía subsisten muchos de estos desafíos. Aquí se muestran algunos ejemplos.

### 5.1 En materia de identificación de menores de edad y situaciones de vulnerabilidad

- No hay presencia de especialistas de infancia y personal del sistema de protección de infancia en los muelles de desembarco, en el momento en el que se realiza la reseña policial y en los centros de atención humanitaria donde se detecta la presencia de presun-

tos menores de edad. Este es uno de los problemas que más preocupa en Canarias en este momento.

- En algunos puntos, hay un recurso automático y sistemático a pruebas de determinación de la edad, incluso cuando la edad del menor es indubitable o existe documentación probatoria.
- La identificación (y atención) de las necesidades específicas de los niños y niñas víctimas o en riesgo de trata de seres humanos, así como de aquellas víctimas de distintas formas de violencia y abusos o en riesgo es limitada.

**Algunas prácticas positivas:** la organización Save the Children está presente en los Centros de Atención Temporal a Extranjeros del Ministerio del Interior (CATE) de Andalucía y Canarias, para identificar vulnerabilidades y contribuir a agilizar las derivaciones al sistema de protección. Esta organización también llevó a cabo un proyecto piloto en Canarias junto con las autoridades competentes, para determinar la edad a partir de un método holístico y multidisciplinar, en coherencia con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

## 5.2 En materia de protección internacional

A pesar de los esfuerzos realizados – véase la adopción del nuevo *Reglamento de Acogida de Protección Internacional* abordado con anterioridad -, el sistema de protección internacional no ha logrado todavía adaptarse a la nueva realidad del asilo en España, incluida la presencia creciente de población infantil. Nuestro país se ha convertido en uno de los principales países de la UE receptores de solicitudes de asilo por año. El incremento de solicitudes de asilo entre 2016 y 2022 ha sido del 750% aproximadamente. Los principales países de origen son Venezuela y Colombia, seguidos de Perú y Honduras. En estos años, las solicitudes presentadas por menores de edad han supuesto de media el 19,90% del total.<sup>83</sup>

- Existen importantes demoras para acceder al procedimiento de asilo

**Las personas, incluyendo familias con niños y niñas, afrontan una larga espera para, en primer lugar, conseguir una cita para efectuar la solicitud, y en segundo, para que llegue la fecha de la entrevista, momento en que se formaliza la petición. Esto ralentiza el registro de las solicitudes de asilo y, en consecuencia, las oportunidades de acceder a las condiciones materiales de acogida.** Según el Defensor del Pueblo, los retrasos en 2023 para obte-

ner una cita habían llegado a diecisésis meses, mientras que la gestión y concesión de las autorizaciones de protección temporal – aun siendo de naturaleza diferente - no excedieron por lo general de las 24h.

Para numerosas familias que están en situación de vulnerabilidad, ese proceso puede conducir a profundizar esas condiciones de precariedad o exclusión social. El propio Defensor del Pueblo y diversas personas expertas entrevistadas refirieron sobre la realidad de familias viviendo en situación de calle y que cuentan únicamente con el apoyo de entidades de asistencia social. A ello cabe agregar que durante ese período están en condición de irregularidad migratoria, y por ende, expuestos a posibles medidas de expulsión.

Esta realidad está muy alejada de aquella observada en los procesos de concesión de la protección temporal a las familias procedentes de Ucrania.

**Algunas prácticas positivas:** Se han adoptado medidas para incrementar el presupuestario de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), aumentar su plantilla y fortalecer y ampliar las instancias para su formación (con ACNUR, la EUAA, entre otras entidades especializadas), incluyendo algunas focalizadas en grupos en condiciones particulares de vulnerabilidad. A su vez, se ha impulsado un cambio del sistema informático utilizado, en tanto el existente, por su antigüedad, contribuía a la demora de la tramitación de expedientes. Asimismo, según la información recogida, desde la Subdirección General de Protección Internacional y la Oficina de Asilo y Refugio (SGPI-OAR) se ha incorporado la entrevista telemática por parte del personal en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

Estos esfuerzos precisan profundizarse, especialmente en lo relativo al fortalecimiento de la OAR, incluyendo su presencia en todo el territorio del país, la capacidad de gestionar con la mayor celeridad posible el inicio de los procedimientos, la tramitación y resolución de las peticiones de asilo, así como limitar progresivamente el recurso a la Policía Nacional para la realización de las entrevistas.

- El número de solicitudes de asilo presentadas por niños y niñas no acompañados es muy bajo

Los datos cuantitativos en relación con las peticiones de asilo presentadas por la infancia no acompañada muestran una realidad que contrasta rotundamente con las cifras generales sobre asilo en España y la Unión Europea. Mientras que España ocupa el tercer lugar de la región en cantidad de peticiones de asilo recibidas, al

<sup>83</sup>. Fuente Ministerio del Interior. Subsecretaría del Interior. [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance\\_trimestral\\_datos\\_proteccion\\_internacional\\_2022\\_12\\_31.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf).

fijar la lente sobre infancia no acompañada, pasa a la vigésima posición, representando el 0,24% del total de solicitudes presentadas en Estados miembros. Hay varias razones que explican esta situación, por ejemplo:

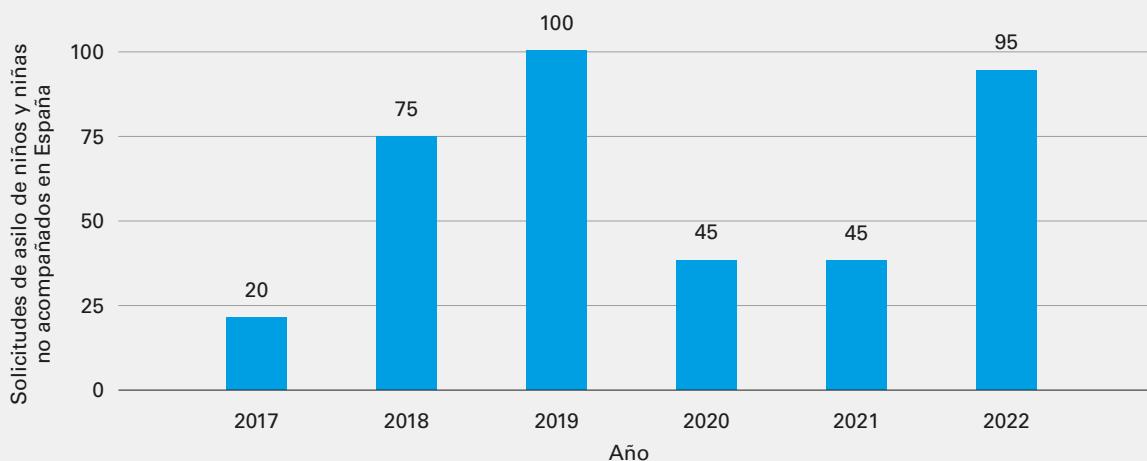
- En España, los niños y niñas no acompañados son derivados directamente al sistema de protección de infancia y se tramita su permiso de residencia. En otros países, la única opción de protección que tienen es pedir asilo.

- La falta de información y asistencia jurídica, así como formación en asilo por parte de los profesionales.

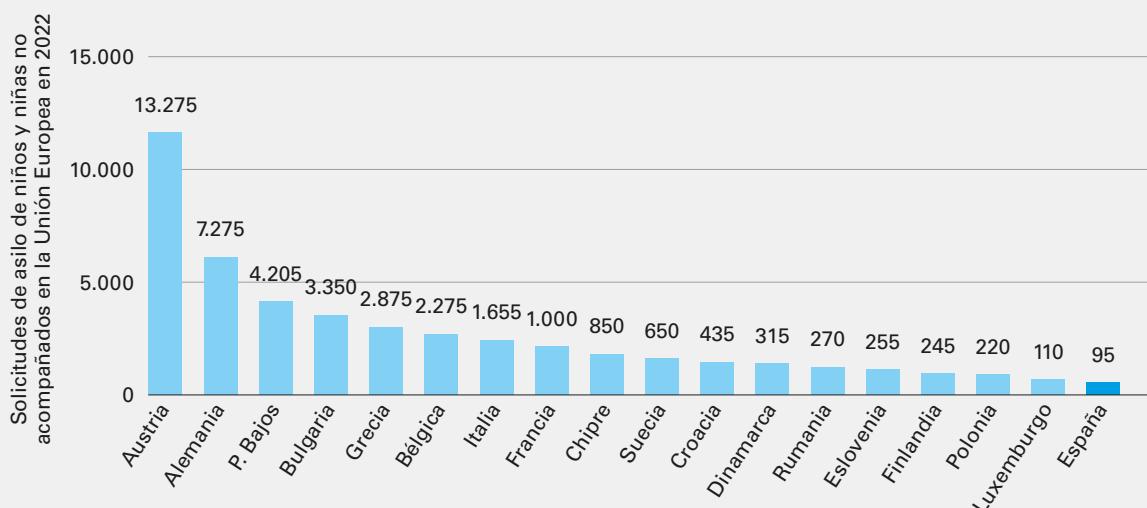
- Todavía circula en alguna medida la falsa creencia de que los dos sistemas son incompatibles (asilo/ protección de infancia).

- También hay profesionales que vienen animando a pedir asilo tras la mayoría de edad, para aumentar las posibilidades de regularización en España.

## Solicitudes de asilo de niños y niñas no acompañados en España, por año<sup>84</sup>



## Solicitudes de asilo de niños y niñas no acompañados en la Unión Europea en 2022, por país<sup>85</sup>



84. Ver <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00194/default/table?lang=en>.

85. Ver <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00194/default/table?lang=en>.

**Algunas prácticas positivas:** Destaca el aumento de formaciones en materia de protección internacional de infancia no acompañada llevadas a cabo por organizaciones como el ACNUR en diversos sistemas de protección autonómicos, así como la elaboración de una guía específica al respecto<sup>86</sup>.

• **El acceso a la asistencia letrada es muy limitado**

Este hecho se observa de forma particular en los diversos puntos de llegada a España, así como en el sistema de protección de la infancia. Esta circunstancia es susceptible de comprometer considerablemente el acceso a la protección internacional.

En resumen, el derecho humano al asilo de las familias y de la infancia no acompañada que llega a España en el marco de diversas contingencias humanitarias migratorias, sin duda encuentra numerosos obstáculos y dificultades. Muchas de ellas contrastan radicalmente con la respuesta que el Estado y otras Administraciones Públicas -en articulación con multitud de actores- ha podido, querido y sabido dar. **Las lecciones aprendidas del Plan Ucrania Urgente, en esta y otras materias, pueden informar los procesos de reforma urgente que necesariamente deben impulsarse en todo lo relativo al sistema de protección internacional.**

**Con todo, el enfoque de derechos de infancia es seguramente un reto ineludible, ya que se ha evidenciado aún en el marco del despliegue sin precedentes para la población desplazada desde Ucrania.**

Situaciones que evidencian la falta de enfoque de derechos de infancia:

- Existe un acceso limitado al procedimiento de asilo por parte de menores de edad con familias

Los menores de edad que llegan con familias solicitantes de asilo no acceden por lo general al procedimiento de forma autónoma, lo que impide identificar motivos específicamente relacionadas con la infancia (por ejemplo, la mutilación genital femenina) o situaciones de violencia intrafamiliar.

- El procedimiento de protección internacional no está suficientemente adaptado

Tanto las Directivas de Asilo como las normas españolas en materia de asilo aluden a la necesidad de un tratamiento diferenciado (incluida información adaptada) y garantías jurídicas especiales para los niños y niñas que piden asilo, pero falta concreción y apenas se aplica en la práctica.

**Algunas prácticas positivas:** En los últimos años se han implementado algunas medidas para enfrentar esos desafíos, con el apoyo, entre otros del ACNUR y la EUAA:

- La creación de la “Unidad de Vulnerables”, dentro de la OAR, dirigida a priorizar la atención y resolución de ciertos casos, incluyendo aquellos en los que hay infancia involucrada. Esta iniciativa se apoya en lo dispuesto en el artículo 46 de la *Ley de asilo*<sup>87</sup>. Esta disposición exige tener en cuenta la situación de vulnerabilidad de determinadas personas que solicitan protección, como la infancia no acompañada y las familias monoparentales, y establece el deber de adoptar medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado y específico.

- Una nueva *Instrucción de 2021*<sup>88</sup> establece que el funcionariado competente para la entrevista deberá considerar si se requieren medidas de atención y apoyo especiales en casos de especial vulnerabilidad, como la infancia no acompañada y familias monoparentales con niños o niñas. En particular, se expresa que:

a) Los menores de edad no acompañados podrán formular y presentar una solicitud de protección internacional incluso antes de que exista representación designada específicamente para ejercer su tutoría legal.

b) Se velará especialmente por mantener las condiciones de privacidad y confidencialidad en las entrevistas realizadas a personas menores de edad no acompañadas.

c) Se adaptará tanto el lenguaje como el contenido de las preguntas para favorecer la exposición del relato.

d) Se tendrán en cuenta las formas específicas de persecución como son el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina, el reclutamiento forzoso o la trata de seres humanos.

- Se encuentra en proceso de elaboración un protocolo para la tramitación de solicitudes de protección internacional de infancia no acompañada y separada, por impulso de la Unidad de Vulnerables y en diálogo con la Fiscalía de sala de menores y la Fiscalía de sala de extranjería.

- Se ha elaborado ya un protocolo de vulnerabilidades (en consulta con las entidades del sistema de atención humanitaria y la EUAA), que contiene un anexo específico sobre infancia, para identificar vulnerabilidades y gestionar casos, que está pendiente de publicación.

86. Ver <https://www.acnur.org/es-es/media/guia-para-profesionales-que-trabajan-con-ninos-y-ninas-refugiados-no-acompanados>.

87. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

88. Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Interior para la formalización de solicitudes de protección internacional, de 30 de abril de 2021.

## 5.2 En relación con muertes y desapariciones de niños y niñas migrantes

De 2018 a 2022, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) estimó que 2.739 personas habían muerto o desaparecido en su intento de alcanzar territorio español. La ONG Caminando Fronteras calculó unas 11.522 víctimas en el mismo periodo. Según esta organización especializada en monitorear esta problemática, en el primer semestre de 2023, habrían fallecido 951 personas intentando llegar a costas españolas. De ellas, casi 800 habrían perdido la vida en la ruta hacia las Islas Canarias. Del total, a su vez, había 112 mujeres, y 49 eran niños o niñas.<sup>89</sup>

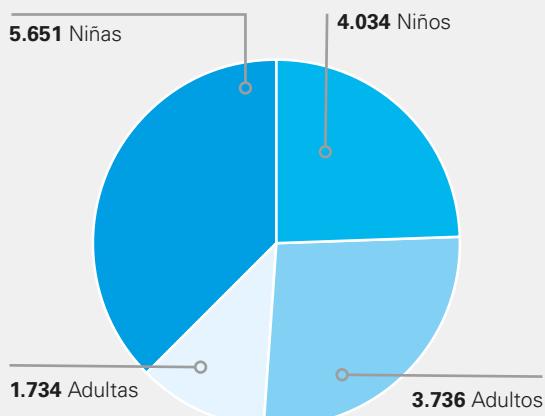
**UNICEF España viene abogando porque se adopte un mecanismo nacional de identificación (ADN y**

otros) de personas fallecidas en las rutas migratorias hacia España, y la creación de un procedimiento de localización y comunicación con familias en países de origen de personas fallecidas en las rutas migratorias hacia España.

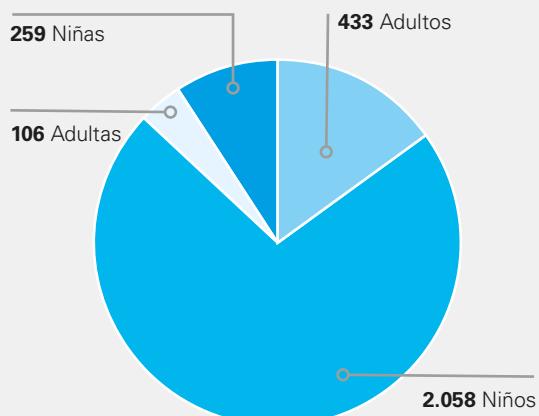
Por otro lado, también es motivo de preocupación el **elevado número de niños y niñas migrantes que abandonan los centros** a pesar de estar bajo la guarda o tutela de entidades públicas en los centros de los sistemas de protección de infancia. Los datos actualizados sobre desapariciones en el país, de alguna manera, evidencian la permanencia de esta problemática, como puede verse en la sobrerepresentación del número de menores de edad desaparecidos, por ejemplo, en los casos de personas de nacionalidad marroquí o argelina (ver cuadro).

### Personas desaparecidas en 2021<sup>90</sup>

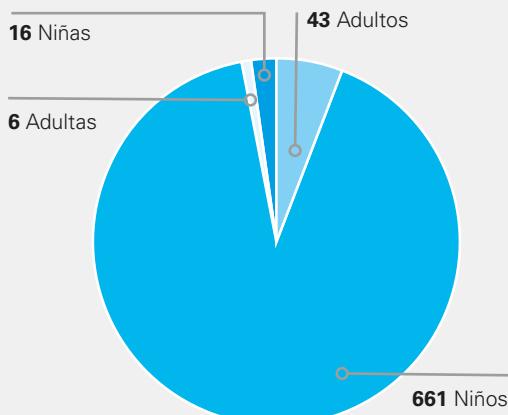
España



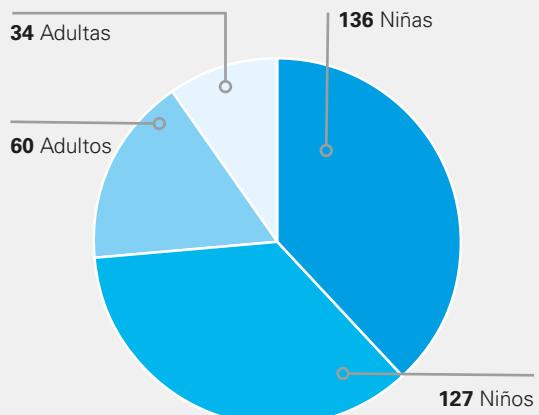
Marruecos



Argelia



Colombia

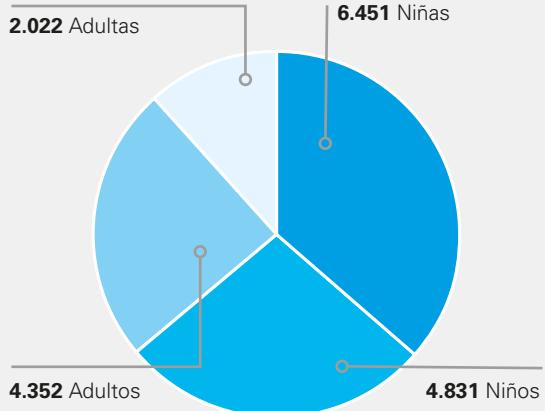


89. Ver <https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2023/07/Monitoreo-DALV-primer-semestre-2023.pdf>.

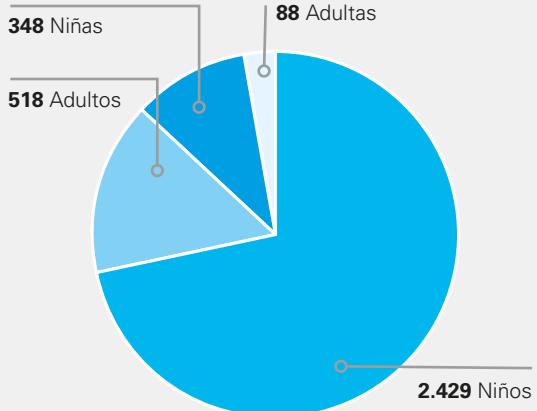
90. Datos CNDES: Denuncias de desapariciones registradas en 2021-2022 (Sistema PDyRH CNDES).

## Personas desaparecidas en 2022<sup>91</sup>

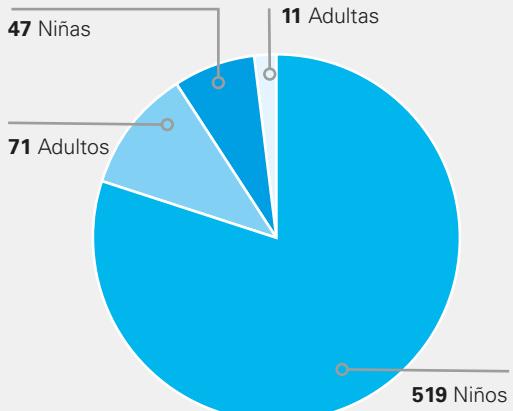
España



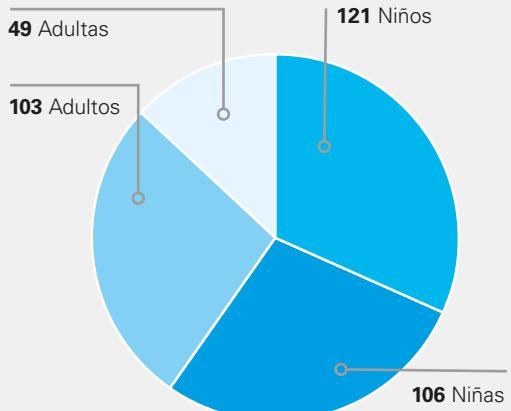
Marruecos



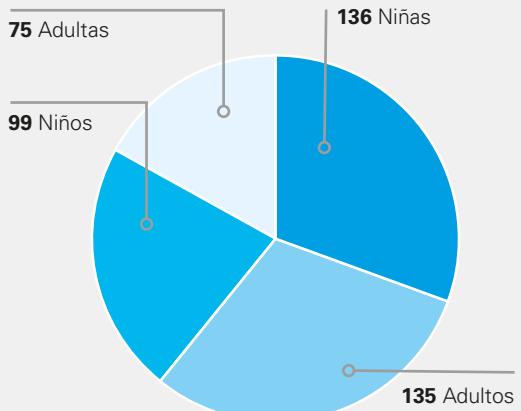
Argelia



Colombia

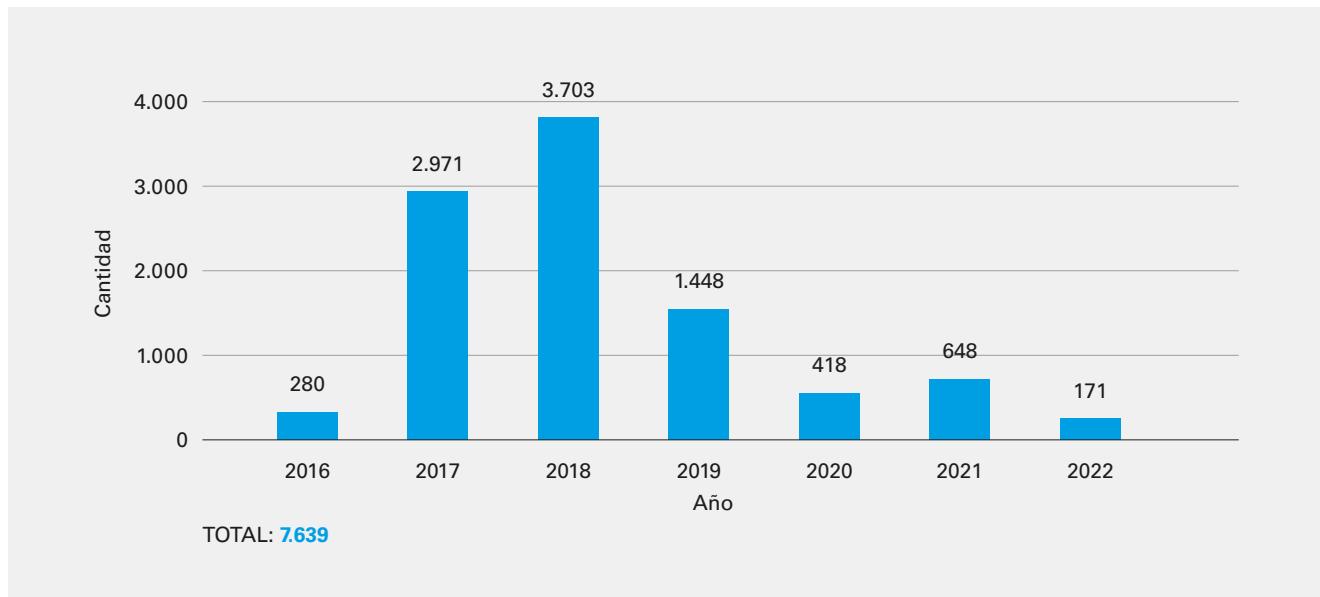


Rumanía



91. Datos CNDES: Denuncias de desapariciones registradas en 2023.

Según el Centro Nacional de Desaparecidos (CND-DES), las estadísticas en los últimos años de niños no acompañados que se han ausentado de los dispositivos de acogida en los que se encontraban, son las siguientes:



**Como prácticas positivas**, el *Plan estratégico en materia de personas desaparecidas 2022-2024*, CND-DES (Ministerio del Interior), aunque breve, menciona la necesidad de incluir el número de personas desaparecidas que tienen relación con el fenómeno de la inmigración irregular, disagregando los datos por ámbito territorial. El informe anual de 2021 da cuenta de reuniones con instituciones humanitarias de carácter voluntario y de interés público, como Cruz Roja Española, al objeto de establecer canales de colaboración y comunicación, que llevarán a un futuro instrumento jurídico". También se ha comenzado recientemente a incluir casos de la infancia desaparecida en rutas migratorias (aguas internacionales) en la base de datos del CND-DES.

Por otro lado, la *Estrategia española de diplomacia humanitaria 2023-2026* menciona la necesidad de trabajar para salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos, apoyar las tareas de localización de personas desaparecidas durante los procesos migratorios y el restablecimiento del contacto familiar, con la ayuda del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

## 5.4 En canarias

Canarias es el punto principal de entradas por la frontera sur y esta circunstancia se refleja también en la llegada de menores de edad solos y acompañados. En enero de 2024, más de 5.100 menores de edad no acompañados - y otros presuntos menores de edad a la espera de determinación de la edad -, estaban siendo atendidos por el sistema de protección canario (a enero de 2024, hay 69 centros de emergencia del Gobierno de Canarias<sup>92</sup>).

En la fecha de cierre de esta investigación, existían centros de emergencia del Gobierno de Canarias con más de 140 menores de edad, algunos en situación de sobreocupación en repuntes de llegadas. Esta situación es parecida a la existente en 2021, en la que 4 centros llegaron a tener más de 100 menores de edad y 5 dispositivos acogían entre 75 y 100. A su vez, las estadísticas entonces incluían a 521 menores de edad "fugados" (es decir, que se habían ido de los recursos en los que estaban acogidos) situación que podría estar replicándose en 2023<sup>93</sup>. Cabe señalar que la información disponible en relación con todos estos desafíos, tiene un carácter muy limitado.

92. Fuente: Viceconsejería de Bienestar Social del Gobierno de Canarias.

93. Acerca de esta figura de "fuga", y el error del uso de ese término, remitimos a lo señalado cuando analizamos la situación en centros de acogimiento residencial en Andalucía, en contexto de la contingencia humanitaria migratoria en 2018. Ver informe de UNICEF España (2019), pp. 118-120. Disponible en <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>.

En este contexto, se están produciendo limitaciones o deficiencias en la atención y en la gestión y supervisión sobre algunos de los recursos. También se ha puesto de manifiesto la falta de información sobre derechos - incluido el derecho a solicitar asilo -, así como la ausencia de asistencia letrada e interpretación de calidad. Por último, también se evidencia la incapacidad del sistema educativo para dar una respuesta adecuada o la falta de abordaje a las necesidades de apoyo psicoemocional. En este tipo de situaciones, además, crecen los niveles de exposición de estos niños y niñas a la trata de personas.

Asimismo, varias instituciones y organizaciones notificaron a las Fiscalías la presencia de presuntos menores de edad que no habrían sido correctamente identificados y que fueron derivados a centros de adultos y familias del MISSM tanto en Canarias, como posteriormente a otros recursos de esta red en la península.

Por todo lo anterior, queda patente que continúan vivientes muchos de los desafíos corroborados por UNICEF España en 2021<sup>94</sup>, para una protección efectiva y adecuada de los derechos de este colectivo de niños y niñas. En este contexto, se hace particularmente dar un trato individualizado a la infancia, comenzando por realizar evaluaciones del interés superior y determinar e implementar un itinerario de acogida e inclusión a cada niño y niña.

**La saturación del sistema autonómico de protección de infancia sigue generando casos de desprotección seria de la infancia no acompañada y, ello es, en buena medida, una consecuencia de la falta de una contundente política de Estado que incluya a todas las administraciones públicas del país para garantizar, con base en principios de corresponsabilidad y solidaridad, la protección de la infancia no acompañada en contexto de estas contingencias.**

Algunas prácticas positivas: Cabe destacar el propósito de la entidad pública de tutela para reforzar el personal y los mecanismos de supervisión sobre las entidades que gestionan centros de protección, para favorecer las reagrupaciones familiares, y para agilizar la tramitación de los permisos y evitar la salida de los que niños y niñas que llegan a la mayoría de edad. Canarias, a su vez, también está movilizando a profesionales del sistema de protección y del sistema sanitario para mejorar sus competencias en interculturalidad durante las intervenciones en el ámbito de la salud mental.<sup>95</sup>

## 5.5 En otras Ciudades y Comunidades de la Frontera Sur

En otras ciudades y comunidades autónomas de la frontera sur, en especial en Ceuta y Melilla, persisten hoy en día numerosos desafíos previamente identificados en años anteriores. Si bien es cierto que el ritmo y número de llegadas a estos territorios ha descendido significativamente a lo largo de 2023, sigue produciendo un "goteo" incesante de llegadas más o menos numerosas. Además, en el caso de Ceuta y Melilla, sus características geográficas y los límites en infraestructuras disponibles, provocan que sus sistemas de protección de la infancia y educativos se saturen con facilidad, comprometiendo la calidad de la respuesta o haciendo difícil la introducción de fórmulas más alineadas con los objetivos de desinstitucionalización que persiguen varias estrategias estatales y europeas.

Entre los retos más destacables de estos dos territorios, cabe destacar las situaciones de explotación sexual y trata, la presencia de menores de edad viviendo en la calle, los problemas de consumo, o la ausencia de alternativas a la institucionalización y la falta de recursos residenciales específicos para la primera acogida. A esto se unen, además, otras realidades, como la particular invisibilidad y desprotección de los hijos e hijas de mujeres víctima de trata, o el incremento de desapariciones de menores de edad que intentan acceder a nado a estas Ciudades Autónomas.

En los tres territorios, incluido Andalucía, los desafíos también apuntan a seguir fortaleciendo el sistema en su conjunto, para poder responder mejor a las situaciones de saturación: sistemas de información integrados, transparentes y accesibles; profundizar en la especialización de los profesionales del sistema de protección; conseguir una respuesta más adaptada del sistema educativo, y una intervención integral con niños y niñas que presentan problemas de consumo, salud mental o que están en situación de calle puntual o permanente.

**Como prácticas positivas,** destacan:

- **Ceuta:** La agilidad de gestión de traslados dentro del Modelo de Gestión de Contingencias para infancia no acompañada, o los planes de emergencia desarrollados por el sistema educativo.
- **Melilla:** Está iniciando un proceso de revisión de algunos elementos de la intervención del sistema de

94. Ver Informe de UNICEF España (2021) sobre la situación en Canarias, disponible en <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>.

95. La propuesta formativa está siendo liderada por el Programa de Psiquiatría Transcultural del Hospital Vall d'Hebron, en colaboración con UNICEF España.

protección de infancia de la mano de una consultora de infancia especializada. Además, también se creó un mecanismo de participación infantil dentro de los centros, a través del cual niños y niñas se reúnen y trasladan sus necesidades.

• **Andalucía:** Esta Comunidad ha aprovechado el memorable descenso de llegadas desde 2019, para realizar importantes cambios en su sistema de protección de infancia. Con la aprobación de nueva *Ley 4/2021 de Infancia y Adolescencia de Andalucía*, se integró expresamente a los niños y niñas migrantes no acompañados como titulares del derecho al acceso a todas las prestaciones y servicios de la Comunidad Autónoma, el deber de formación en interculturalidad de los profesionales que los atiendan, y la adaptación curricular y lingüística para la atención educativa. También en 2021 se adoptó la *Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-25*, incluyendo entre sus objetivos: la protección de los derechos de las personas menores de edad en contexto de migración; la mejora del proceso de evaluación de la edad que se realiza

a niños, niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares; y la implementación de una estrategia comunicativa de lucha contra el racismo, la estigmatización y la criminalización de las personas migrantes, en especial la infancia migrante no acompañada y los jóvenes extutelados. En paralelo se han producido avances como la diversificación y especialización de sus recursos residenciales, una mayor apuesta por alternativas a institucionalización en centros grandes (que incluye el inicio de los trabajos para una estrategia de desinstitucionalización), la adopción de nuevas herramientas de planificación y gestión (como protocolos de atención a la salud en centros de protección o de prevención de suicidios -en elaboración-), el impulso a la formación o el incremento de plazas y apoyos a los jóvenes extutelados.

• Estos territorios también están movilizando a profesionales del sistema de protección y del sistema sanitario para mejorar sus competencias en interculturalidad durante las intervenciones en el ámbito de la salud mental. ■



©UNICEF/UNI372233/Enric Canaj/Magnum Photos

## 6.

# La respuesta europea al desafío de desplazamiento desde Ucrania vs. el Pacto Europeo de Migración y Asilo

Al examinar la respuesta de la Unión Europea y los Estados miembros en términos de solidaridad, hemos apuntado a una **clara realidad dual entre la respuesta dada en el caso de Ucrania y en otras contingencias migratorias anteriores o coexistentes**. Esta dualidad es evidente también en términos de políticas y normativa.

En los últimos tres años, las fronteras exteriores europeas han sufrido una serie de dramáticos incidentes y crisis migratorias que están repercutiendo tanto en la opinión pública, como en el posicionamiento político sobre el debate migratorio, además de influenciar las negociaciones en torno al Pacto.

Muchas de estas situaciones están relacionadas con la escasez de vía legales y seguras para migrar y pedir protección internacional, con la ausencia de políticas

públicas adecuadas en la UE y en los Estados miembros para gestionar las contingencias humanitarias migratorias, y con la utilización de los derechos de las personas migrantes y refugiadas como vía para conseguir objetivos de política migratoria o incidir en las relaciones internacionales.

Estas circunstancias han llevado a algunos países a adoptar medidas con un gran impacto en los derechos de la infancia, como los procedimientos acelerados de retorno, la supresión de ciertos derechos y garantías jurídicas (incluso del "principio de no devolución"), el cierre de fronteras y las devoluciones automáticas. La propia Comisión Europea aceptó la introducción de una serie de actuaciones en emergencias migratorias, algunas de las cuales llevaban aparejadas la suspensión temporal del derecho de asilo. La situación de pandemia provocó, además, un

aumento de este tipo de medidas, llevándose a cabo cierres de fronteras y el establecimiento de complejos procedimientos de cuarentena equivalentes a la detención. La mayoría de estas actuaciones supone una clara vulneración de los derechos de los niños y las niñas de acuerdo con la CDN.

Esta tendencia se ha visto interrumpida por la decisión de activar la *Directiva de Protección Temporal*. Hemos tenido que esperar más de 70 años tras la adopción de la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, para que la UE de forma unánime e inmediata decidiera responder a un desplazamiento de enorme magnitud a través de un enfoque de protección integral de derechos, con el derecho al asilo en el centro de esa protección. Esta respuesta ha puesto de manifiesto que existen fórmulas para gestionar los grandes movimientos de personas con herramientas que aseguren mayor coordinación, eficacia, respeto a los derechos humanos y protección de la infancia.

Pero **este enfoque de esfuerzos conjuntos de todos los Estados miembros no ha arraigado suficientemente en Europa, como muestra el paquete de normas y medidas del futuro Pacto Europeo de Migración y Asilo.**

Desde UNICEF dimos la bienvenida a la propuesta de *Pacto Europeo de Migración y Asilo*, en la medida en que representaba una oportunidad para dar prioridad a la infancia en las políticas, normas y prácticas europeas en materia de migración y asilo, y acabar con las debili-

dades aún existentes en materia de protección de la infancia en contexto de migración y desplazamiento tanto en la Unión Europea, como en las rutas migratorias que tienen como destino nuestro territorio. Un sistema migratorio y de asilo es solamente eficaz y eficiente si logra garantizar los derechos de todos y cada uno de los niños y las niñas. Además, no es posible avanzar y consolidar en la construcción de una Europa basada en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos y libertades fundamentales, si ello incluye la vulneración de derechos básicos de las personas -incluyendo niños y niñas- que buscan en la región la protección de esos derechos, incluyendo el derecho humano al asilo.

No obstante, **el acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzado en torno al Pacto durante Presidencia Española versa sobre propuestas que prevén derogaciones de las normas internacionales y europeas de asilo en determinadas situaciones, y podrían provocar un posible incumplimiento de importantes principios y normas del marco internacional, europeo y nacional de los derechos de la infancia.**

A lo largo del extraordinariamente largo período de negociación (que podría finalizar con la aprobación final en abril de 2024), numerosos actores especializados en el área de las migraciones, en las políticas dirigidas a personas solicitantes de protección internacional, o en la de la infancia en contexto de migración, siguen expresando su profunda preocupación sobre algunas de las disposiciones incluidas en las nuevas propuestas legislativas.

## Pacto Europeo de Migración y Asilo: Principales riesgos para la infancia<sup>96</sup>

- **Falta de acceso al territorio y acceso al procedimiento de asilo:** Debido a la “ficción de no entrada”, la asunción de la responsabilidad por parte de “terceros países seguros”, y en aquellos casos en los que niños y niñas provienen de países con tasas bajas de reconocimiento del estatuto de refugiado.
- **Detención:** Debido a los nuevos procedimientos acelerados en frontera y al temor de “fugas” mientras se llevan a cabo los procedimientos.
- **Escasa consideración de los motivos para pedir asilo que son específicos de la Infancia:**

Debido a la aplicación de los procedimientos acelerados a todas las niñas y niños acompañados (la infancia no acompañada está excluida, siempre que no suponga un “riesgo de seguridad”).

- **Aumento de la migración de niños y niñas no acompañados hacia la UE:** Debido a que son las únicas personas menores de edad que estarán exentas de procedimientos acelerados en frontera.
- **Ausencia de garantías jurídicas:** Las normas se quedan cortas en relación con la identificación y prevención de vulnerabilidades (incluidas las situaciones de violencia, abuso y explotación),



<sup>96</sup>. Análisis basado en las propuestas del paquete normativo. El texto final de todas estas normas está pendiente de publicación y podrían aún introducirse algunas modificaciones relevantes en relación con la situación de la infancia.



los estándares mínimos de acogida, el acceso a la asistencia letrada, y la posibilidad de apelar decisiones.

Además, la rapidez de los procedimientos acelerados casa muy mal con la seguridad jurídica y con las garantías legales en materia de asilo y de infancia. Para proteger a la infancia hacen falta intérpretes, espacios protectores, atención psicosocial, información adaptada, representantes legales, asistencia letrada, recursos de apelación, medidas para la reagrupación familiar, protección frente a posibles abusos por parte de adultos, alternativas a la detención, evaluaciones adecuadas de sus intereses y de su edad, prohibición de devoluciones rápidas, supervisión.

• **Falta de acceso a servicios básicos y permanecer varados en centros:** Debido a que la permanencia de la infancia acompañada en centros de tránsito o cerrados podría prolongarse hasta 6 meses según la propuesta de regulación (o más incluso en la práctica). En caso de que el retorno no fuera posible, podría pensarse que en la práctica llegarían a estar más tiempo.

• **Retornos sin garantías ni plan de reintegración:** La presión para desocupar los centros de tránsito o detención, podría provocar retornos de familias a países de origen o “terceros países seguros” sin garantías jurídicas ni planes de reintegración que tengan en cuenta las necesidades y derechos específicos de la infancia.

El *Pacto* persigue, entre otros muchos objetivos, una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis migratorias, “un enfoque estructurado para gestionar las crisis sin recurrir a respuestas *ad hoc*”. Son muchas las disposiciones del paquete normativo que tendrán un impacto en la gestión de contingencias migratorias en la UE: procedimientos fronterizos acelerados para aligerar las decisiones y retornos en las llegadas, controles, datos biométricos, mecanismos de solidaridad dentro de la UE, transferencias de responsabilidad a países terceros, etc. No obstante, también incorpora una norma específica sobre crisis migratorias: el Reglamento de *Crisis*<sup>97</sup>, que establece procedimientos y mecanismos específicos sobre protección internacional y retorno en situaciones de crisis. Por “situación de crisis”, se entiende una situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que haga que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro deje de ser funcional y pueda tener consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo. A falta de conocer la redacción final del nuevo Reglamento de *Crisis* - que podría estar experimentando modificaciones en la última fase de la negociación-, todo apunta a que este Reglamento podría llegar a permitir a los Estados miembros derogar temporalmente la normativa de asilo y retorno en situación de crisis y de presión migratoria. Una cuestión fundamental será la definición final de estos conceptos (incluida la definición de “crisis” y su horizonte temporal), y la inclusión

en su articulado de una serie de previsiones que aseguren un enfoque de protección de los derechos de los niños y las niñas en estas circunstancias garantizando, en concreto, que a pesar de declararse una situación de crisis, se siguen aplicando las garantías jurídicas propias de los derechos de la infancia y no se incurre en retrasos de identificación, registro y derivaciones a recursos especializados, seguros y protectores.

En conclusión, el desplazamiento masivo generado por la guerra en Ucrania ha evidenciado, también en el ámbito europeo, la posibilidad de generar múltiples instancias de articulación entre Estados, coordinación interinstitucional, generación de recursos, garantía de protección temporal ágil y efectiva y creación de alianzas con el sector privado, los gobiernos locales y la sociedad civil, así como mecanismos dirigidos específicamente a la infancia desplazada. Por tanto, **la gestión del reto asociado a los desplazamientos desde Ucrania es una muestra rotunda de la posibilidad que también tiene la UE de dar una respuesta de acogida y protección desde un enfoque de derechos.**

**La UE tiene en sus manos la oportunidad de ratificar este camino, y garantizar que las nuevas disposiciones que introduce el Pacto no vulneran instrumentos internacionales ni legislaciones nacionales en materia de derechos de la infancia vigente en los Estados miembros. Para ello, será fundamental asegurar mecanismos muy fuertes de supervisión y rendición de cuentas, además de introducir nuevas garantías jurídicas para la infancia.** ■

<sup>97</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. Bruselas, 23/9/2020, COM(2020) 613 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0613&qid=1700483604298> y <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-crisis-and-force-majeure-regulation#:~:text=Within%20the%20Solidarity%20Mechanism%20the,of%20a%20Member%20State's%20asylum%2C>.



©UNICEF España/2023/Erasmo Fanoy

## 7.

# Conclusión: Balance de las respuestas de España a las distintas contingencias humanitarias migratorias y el futuro de la protección de la infancia en estos contextos

Desde comienzos de este siglo, España, en especial por su ubicación geográfica, ha sido uno de los países europeos que ha experimentado con mayor frecuencia contingencias humanitarias migratorias. Algunas, como explicamos en informes anteriores, y aunque parezca contradictorio con el concepto de contingencia, presenta unas tendencias prácticamente crónicas o estructurales. A pesar de ello, desde diferentes ámbitos sociales y políticos, se ha venido señalando y evidenciando que la respuesta implementada por España frente a esos desplaza-

mientos no había tomado la suficiente nota sobre experiencias anteriores.

**La diversidad y magnitud de los desafíos identificados por multitud de actores desde un enfoque humanitario y de protección de derechos -incluyendo el de infancia-, han dado repetida cuenta de la ausencia o insuficiencia de herramientas, planificación y recursos.** Es decir, han evidenciado la falta de políticas públicas para abordar adecuadamente esta clase de fenómenos.

**Esta ausencia o limitación de políticas para tales contingencias impactan de manera específica en los derechos de los niños, niñas y adolescentes que llegan solos o acompañados al territorio en condiciones de vulnerabilidad, incluyendo a los potenciales beneficiarios de protección internacional o víctimas de trata.** Ello, sin perjuicio de las buenas prácticas que hemos destacado en nuestros informes, entre las que destaca la canalización de niños no acompañados al sistema de protección de infancia (poniendo la condición de niño o niña por delante de su situación migratoria), o la existencia de un sistema de atención humanitaria para las personas que acceden de forma irregular.

A modo de balance de todo lo expuesto en relación con la respuesta que España ha dado al desafío asociado a los desplazamientos desde Ucrania en comparación con el abordaje de otras contingencias, resaltan sobre todo estos aspectos:

- La **agilidad** de la reacción de parte de las esferas más altas del Estado y la diversidad de medidas adoptadas.
- La articulación **múltisectorial** de la respuesta desde las esferas más altas del Estado, para asegurar una respuesta coordinada y complementaria.
- El hecho de que esa celeridad en la actuación de diversas instituciones también incluyó **medidas focalizadas en la protección de la infancia**.
- El rol desempeñado por **todos los niveles de la administración pública**. La voluntad política para llevar adelante el plan de acogida y protección le dio prácticamente un carácter de política de Estado, transversal a todo el arco político español.
- La **solidaridad ciudadana**.

Estas buenas prácticas evidencian la posibilidad real que tiene España de reaccionar de forma oportuna ante una contingencia humanitaria migratoria por

parte de las instituciones del Estado competentes, incluyendo aquellas con mandato de protección de la infancia. Esta conclusión es válida también para la actuación de las demás administraciones públicas a nivel autonómico y local, así como de la sociedad civil española.

**El principal mensaje que ha dejado esta respuesta es que es posible abordar este tipo de desafíos, con las herramientas, los actores, los objetivos y prioridades adecuadas.**

No obstante, este *Plan* también tuvo sus límites. **En este contexto tan particular, se daban las condiciones para haber impulsado todas las acciones necesarias para garantizar un adecuado enfoque de derechos de niños y niñas en diversos aspectos de las políticas relativas a la atención humanitaria, la protección internacional o la inclusión social. Pero el Plan Ucrania no supuso un giro particularmente notorio respecto a lo que se había venido haciendo.**

Sea como fuere, la respuesta al gran desplazamiento de personas refugiadas desde Ucrania ha supuesto un antes y un después en España, porque ahora sabemos lo que funciona para gestionar acertadamente una crisis humanitaria migratoria. Por ello, **la comparación con las respuestas de nuestro país a contingencias anteriores es un ejercicio ineludible. Y, por ello también, es imperativo legal y moral, pero también coherente e inteligente, afianzar estos avances y aprovechar este legado en beneficio de todos los niños y niñas migrantes sin discriminación.**

**A pesar de que el nuevo marco migratorio europeo amenaza con ensombrecer la sobresaliente y humanizadora gestión en toda Europa de los extraordinarios desplazamientos desde Ucrania, España debe conseguir que se adopten políticas de gestión de contingencias humanitarias migratorias propias de un país que acoge una de las fronteras más desiguales del mundo.** ■

## 8.

# Recomendaciones para responder a las contingencias humanitarias migratorias con enfoque de derechos de infancia<sup>98</sup>

### UNICEF España recomienda:

- Que la **gestión de las contingencias humanitarias migratorias se consolide como una auténtica política de Estado, liderada y coordinada por el gobierno central**, que garantice la participación de las instituciones y entidades implicadas en todos los niveles territoriales y se asiente en datos desagregados y de calidad.
- Así podrá garantizarse la **universalización de los derechos de la infancia**, es decir, una respuesta uniforme a toda la infancia, acompañada y no acompañada, y en todas las contingencias humanitarias migratorias que afectan a la infancia, recurriendo a herramientas y procesos similares y evitando un tratamiento desigual.

98. Parte de estas recomendaciones fueron acordadas por UNICEF España, Save the Children y la Plataforma de Infancia, con la colaboración de ACNUR, en el marco del aumento de llegadas de niños no acompañados a las Islas Canarias en noviembre de 2023. Ver <https://www.unicef.es/nota-de-prensa/organizaciones-de-infancia-alertan-de-los-riesgos-para-los-ninos-migrantes-en?ac=AC-4457&ch=CH-104>.

Se trata de asegurar la transversalización del enfoque de derechos de infancia en toda la actuación de respuesta a las contingencias – para la infancia acompañada y no acompañada, en clave de procedimientos, condiciones de acogida y protección de la infancia.

Se trata, por tanto, también de garantizar que el **interés superior del niño sea una consideración primordial** en todas las decisiones, procesos y medidas que se adopten en el marco de la gestión de contingencias y de la acogida de la infancia acompañada y no acompañada.

- Debe ser además una **política sostenible** (que puedan guiar futuras respuestas con independencia de los cambios políticos a nivel estatal, autonómico o local).
- Deben impulsarse **fórmulas que garanticen responsabilidades compartidas** y la solidaridad del conjunto de España con los territorios de primera llegada, para así hacer frente de manera conjunta a los desafíos de acogida, protección e inclusión social de la infancia en contexto de migración que llega a nuestro país. Añadir esta frase a este párrafo: En relación con la infancia no acompañada, también tienen que existir mecanismos que garanticen la obligatoriedad de los traslados a otros sistemas de protección autonómicos distintos a los de llegada.

## Entre otras muchas acciones específicas propuestas, resulta crucial:

- La creación de un **grupo de infancia permanente en el seno de la Comisión Interministerial de Inmigración**.
- La adecuada implementación del **Modelo de gestión de contingencias migratorias para infancia y adolescencia no acompañada**, explorando fórmulas para garantizar la obligatoriedad de las responsabilidades compartidas.
- **Transversalización efectiva del enfoque de infancia en el sistema de atención humanitaria y de acogida de protección internacional**, a través de la ampliación e implementación del *Reglamento de Acogida de Protección Internacional* y una regulación asimilable en el sistema de atención humanitaria en relación con la protección de la infancia.
- El **fortalecimiento de competencias sobre los derechos de la infancia en contexto de migración** de todo profesional implicado en su acogida, atención, protección y cuidado.

• La **reforma del procedimiento de determinación de la edad** para adecuarlo a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y a la doctrina del Tribunal Supremo.<sup>99</sup>

• La ampliación de los **canales de migración regular y petición de asilo, y a prevenir la pérdida de vidas infantiles** y desapariciones de niñas y niños en las rutas migratorias hacia España, asegurando también operaciones de rescate oportuno y traslado seguro.

• La **adopción de una Estrategia integral sobre atención, protección e inclusión social de la infancia no acompañada y juventud migrante extutelada** con enfoque intersectorial e interterritorial.

• La implementación de las obligaciones que impone la **Ley de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia** (LOPIVI) en todos los espacios donde residen o conviven niños y niñas y a todos los profesionales que tengan un contacto habitual con la infancia.

También se tienen que garantizar determinados aspectos de carácter operativo, como que todos los Ministerios con implicación en las contingencias humanitarias migratorias puedan gestionar fondos extraordinarios para situaciones de emergencia.

Estas recomendaciones se completan y refuerzan con estas propuestas dirigidas especialmente a varias instituciones:

## Al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática:

- Crear un **grupo de trabajo permanente en la Comisión Interministerial de Inmigración dedicado a infancia**, liderado por el Ministerio de Juventud e Infancia, que contemple tanto las necesidades de la infancia no acompañada como de la infancia con familias en las contingencias migratorias, garantizando la coordinación con la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia en el marco del *Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada y con las actuaciones del MISSM*.
- Impulsar, junto con el Ministerio de Juventud e Infancia:
  - La adopción de fórmulas que garanticen **la obligatoriedad de los traslados de niños y niñas no acompañados** a otros sistemas de protección autonómicos distintos a los de llegada, en virtud del principio constitucional de solidaridad.

99. La LOPIVI estableció el compromiso de aprobar esta reforma en el plazo de doce meses desde la aprobación de la ley.

- La adopción de una **Estrategia integral de atención, protección e inclusión social de la infancia no acompañada y juventud extutelada**, con enfoque intersectorial e interterritorial, con enfoque intersectorial e interterritorial y la participación de las autoridades competentes y organizaciones especializadas en infancia..
- Garantizar la existencia de **planes de contingencia específicos** en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares.

## Al Ministerio del Interior:

- Garantizar la presencia de **profesionales de los sistemas de protección de infancia autonómicos en el momento del desembarco y de la reseña policial**.
- Propiciar el acceso a información adaptada, interpretación y **asesoramiento jurídico (incluido sobre protección internacional)** para niños y niñas en los CATE.
- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones que exige la **LOPIVI** en todos los espacios donde residen o conviven niños y niñas y a todos los profesionales que tengan un contacto habitual con la infancia.
- Asegurar la anotación en el **Registro de Menores Extranjeros no Acompañados de todos los "menores de edad en riesgo activo". Evitar las separaciones automáticas**, identificando medidas de protección alternativas junto con otras instituciones competentes.
- **Facilitar los trámites documentales**, a través de una **presencia asidua de agentes de la Policía Nacional en los centros de primera acogida** del sistema de atención humanitaria y de protección internacional.
- Ampliar el **número de agentes** del Cuerpo Nacional de Policía en situaciones de contingencia humanitaria migratoria.
- Dotar de **recursos suficientes y herramientas a la Oficina de Asilo y Refugio** para evitar el colapso del sistema de citas. Garantizar un "**tratamiento diferenciado a la infancia** dentro del procedimiento de protección internacional.
- Junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación: Adoptar un **mechanismo nacional de identificación (ADN y otros) de personas fallecidas en las rutas migratorias y un procedimiento de localización y comunicación con las familias en países de origen**.

## Al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:

- Ampliar e implementar **los principios y derechos de infancia enunciados en el Reglamento de Acogida de Protección internacional**. Garantizar una **regulación asimilable en el sistema de atención humanitaria** en relación con la protección de la infancia.

### Algunas medidas concretas que deben incluirse:

- Impulsar **puntos focales o referentes de protección de la infancia** en todas las entidades de la red de atención humanitaria y de acogida de protección internacional (que aseguren también la implementación del enfoque de derechos infancia y coordinen la política de protección de infancia que exige la **LOPIVI**), además de un punto focal general en el MISSM.<sup>100</sup>
- Crear un **grupo de trabajo permanente sobre infancia** en la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, con participación también de organizaciones especializadas para fortalecer el marco de actuación y monitorizar la aplicación de las obligaciones de protección de infancia.
- Ampliar el *Reglamento de Acogida* para establecer un procedimiento uniforme de **evaluación y determinación del interés superior de los niños y niñas**, que vincule a todos los actores involucrados en la acogida y permita adoptar soluciones duraderas y estables.
- Garantizar la **formación continua** en las vulnerabilidades que afectan a la infancia, especialmente asilo, trata, salud mental y adicciones.
- Fomentar la creación de **recursos específicos para familias** e impulsar la transición de los centros hacia un modelo basado en el cuidado en familia y comunidad.
- Asegurar intervenciones especializadas que respetan el **enfoque de ciclo vital y los derechos a la participación, protección, vida familiar, vivienda, salud mental, educación y juego y esparcimiento de los niños y niñas** acogidos.
- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas por la **LOPIVI** en todos los espacios donde residen o conviven niños y niñas y a todos los pro-

<sup>100</sup>. Ya existen en el sistema, los "Referentes de Género" y los "Referentes de trata de seres humanos".

fesionales que tengan un contacto habitual con la infancia.

- Adoptar **proyectos de inclusión social individualizados** también para niños y adolescentes.
- Aprovechamiento de las guías de acogida y otras **herramientas de la EUAA**.
- Mantener **los CREADE y replicar el circuito único** desarrollado en los CREADE también en todos los dispositivos de primera acogida de la red de atención humanitaria, con presencia de policía nacional, asistencia letrada, especialistas en asilo y trata y especialistas en infancia.
- **Protocolos de actuación conjunta** para la detección e intervención con presuntos menores de edad en la red de atención humanitaria.
- Seguir impulsando iniciativas de **acogimiento familiar**.
- **Implementación del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia**, en todo lo relacionado con la infancia y juventud migrante, particularmente la no acompañada.

## Al Ministerio de Juventud e Infancia:

- Impulsar, junto con el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (en el seno de la Comisión Interministerial de Inmigración), la adopción de una **Estrategia integral de atención, protección e inclusión social de la infancia no acompañada y juventud extutelada**, con enfoque intersectorial e interterritorial y la participación de las autoridades competentes y organizaciones especializadas en infancia.
- Impulsar la adecuada **implementación del Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada**. En concreto, seguir promoviendo nuevos planes de respuesta, el desarrollo de las herramientas previstas (datos, formación, intercambio de personal técnico, entre otras).
- Promover la **obligatoriedad de los traslados de las niñas y los niños no acompañados a otros sistemas de protección autonómicos**, a través de un acuerdo en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia u otra fórmula concreta que, en virtud del principio constitucional de solidaridad, garantice de forma efectiva la asunción de responsabilidades compartidas.
- Impulsar una **reforma del procedimiento de determinación de la edad**, acorde con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

## Al Ministerio de Transporte y Movilidad sostenible:

- Reforzar las acciones destinadas a **identificar embarcaciones** en riesgo y proceder a un **rescate oportunuo y traslado seguro**, asegurando en todo caso el principio de no devolución del Derecho Internacional de los refugiados.

## A la Fiscalía General del Estado y Fiscalías Provinciales:

- **Incrementar el número de fiscales** de extranjería y menores en las fiscalías provinciales de los territorios que afronten contingencias migratorias, en virtud de un plan de contingencias propio.
- Dictar **instrucciones para evitar el uso sistemático de las pruebas de determinación de la edad cuando la edad del menor es indubitable o existe documentación probatoria** de esta, según lo establecido en nuestro ordenamiento y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- Dictar instrucciones para todas las entidades colaboradoras del sistema de atención humanitaria, sobre identificación, protección de **presuntos menores de edad no acompañados** en estos dispositivos.
- **Garantizar la unidad familiar y evitar la separación** de niños y niñas de las personas adultas referentes y de sus hermanos y hermanas, identificando medidas de protección alternativas si no hay indicios de riesgo, en colaboración con otras autoridades competentes.
- **Incrementar las visitas a los centros de protección de infancia**, en particular los de emergencia, así como a los **dispositivos del programa de atención humanitaria**.

## A las Comunidades Autónomas:

- **Participar activamente en los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional en contingencias humanitarias migratorias** que se articulen a nivel central. En concreto: compartir datos, mapas de recursos, información sobre necesidades y vulnerabilidades, iniciativas exitosas y soluciones innovadoras, así como ejecutar la acción coordinada en el marco de sus competencias.
- **Garantizar la escolarización**, agilizando las matriculaciones, adoptando medidas de acompañamiento y facilitando el acceso a actividades formativas para los niños que no están en edad de escolarización obligatoria.

## A las Direcciones Generales de Infancia:

- Garantizar la **implementación del Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada** de España. En particular:
  - Agilizar la realización de las evaluaciones del interés superior del niño
  - Eliminar las barreras de procedimiento administrativo y de gestión presupuestaria.
  - Incrementar el número de plazas de acogida para responder a los Planes de Respuesta.
  - Movilizar a profesionales para el apoyo técnico temporal a otras CC.AA.
- Adoptar **planes propios para afrontar contingencias**.
- Asegurar la **disponibilidad de datos** desagregados.
- Asegurar **presencia de profesionales del sistema de protección de infancia en lugares de desembarco y reseña policial en CATE**. Garantizar visitas periódicas a los centros de atención humanitaria.
- Promover la **identificación de necesidades** de protección internacional, protección contra la trata y otras situaciones de vulnerabilidad. Facilitar a los niños y niñas no acompañados **acceso a asesoramiento jurídico gratuito, incluido sobre protección internacional**. Garantizar una protección efectiva a la infancia víctima de trata.
- Garantizar el **cumplimiento de las obligaciones previstas por la LOPIVI** en todos los espacios donde residen o conviven niños y niñas y a todos los profesionales que tengan un contacto habitual con la infancia.

- Reforzar la detección y atención de las **necesidades urgentes de apoyo psicosocial** y de primeros auxilios psicológicos.
- Facilitar proactivamente la **reagrupación con familiares** presentes en otros lugares de España y otros países de la Unión Europea.
- Promover el acogimiento familiar o modelos basados en el cuidado en familia y en comunidad, de acuerdo con la **estrategia de desinstitucionalización**.
- Adoptar **estrategias específicas** intersectoriales e interinstitucionales sobre infancia no acompañada y personas jóvenes migrantes extuteladas. Estas Estrategias deben abordar el acceso a servicios sociales básicos y asistencia letrada, así como contemplar medidas para lograr la inclusión social y laboral y la lucha contra el estigma, en el marco del *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia* (2023-2027).

## A los Municipios:

- Asegurar la **presencia de la Federación Española de Municipios y Provincias en los mecanismos de coordinación** intersectorial e interinstitucional sobre contingencias humanitarias migratorias.
- **Promover la acogida en sus territorios** de niños y niñas, acompañados o no, que se trasladen en el marco de las políticas de contingencias.
- Impulsar campañas informativas, propuestas formativas e iniciativas con **enfoque de transculturalidad**.
- Adoptar **políticas de inclusión y planes de comunicación** sobre la infancia no acompañada. ■



©UNICEF/UN0793527/Urdaneta

# Anexo 1.

# Información complementaria

## Nota sobre el informe de UNICEF España del que da cuenta este documento

Este documento es una adaptación del informe de UNICEF España (2023): *España ante la crisis de Ucrania y el futuro de las políticas de contingencia humanitaria migratoria desde una perspectiva de derechos de la infancia*.

El informe se centra en valorar las políticas de protección de la infancia puestas en marcha por España en contextos de contingencias humanitarias migratorias. En concreto:

- a) Las políticas de respuesta a la crisis asociada a la guerra en Ucrania.
- \_\_\_\_\_
- b) Los cambios, avances, ausencias y desafíos pendientes en materia de gestión de contingencias humanitarias migratorias en las regiones de la frontera sur, donde estas contingencias se han venido desarrollando con mayor intensidad, tanto coyunturalmente como de forma crónica: Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla.

En relación con este segundo punto, el informe representa en buena medida, un seguimiento de los hallazgos y recomendaciones realizados en informes anteriores de UNICEF España<sup>101</sup>, con el importante añadido de las particularidades del caso ucraniano.

El capítulo sobre la acogida de las personas desplazadas de Ucrania contiene también un catálogo no exhaustivo de prácticas desplegadas por prácticamente todas las administraciones públicas del país en todos sus niveles (estatal, autonómico y municipal) y dentro de cada uno, de forma multisectorial (infancia, género, educación, salud, justicia, empleo, entre otros).

El trabajo contiene algunos datos cuantitativos oficiales, aborda también los principales desafíos en materia de asilo en el marco de estas contingencias, los fallecimientos y desapariciones en las rutas hacia España, las negociaciones sobre el nuevo *Pacto Europeo de Migración y Asilo*, así como algunas consideraciones sobre solidaridad y xenofobia. La publicación culmina con un listado de recomendaciones dirigidas a distintas instituciones públicas implicadas en la gestión de las contingencias humanitarias migratorias.

La investigación fue realizada en el primer semestre de 2023 y se basó en recolección de información de un amplio número de fuentes documentales, incluyendo normativas, protocolos, planes de acción, actas, informes y otros documentos elaborados por instituciones públicas estatales, autonómicas, provinciales, locales y europeas, así como diversos reportes elaborados por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. También se llevaron a cabo decenas de entrevistas a actores clave de diferentes administraciones públicas, el Defensor del Pueblo, entidades sociales y agencias de Naciones Unidas. Por último, el trabajo incluyó una visita a cada uno de los Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE), los recursos abiertos para la primera acogida y otros servicios dirigidos a la población desplazada desde UCRANIA.

El informe se cerró a final de octubre de 2023.

## Nota sobre datos de infancia en contexto de migración internacional en España

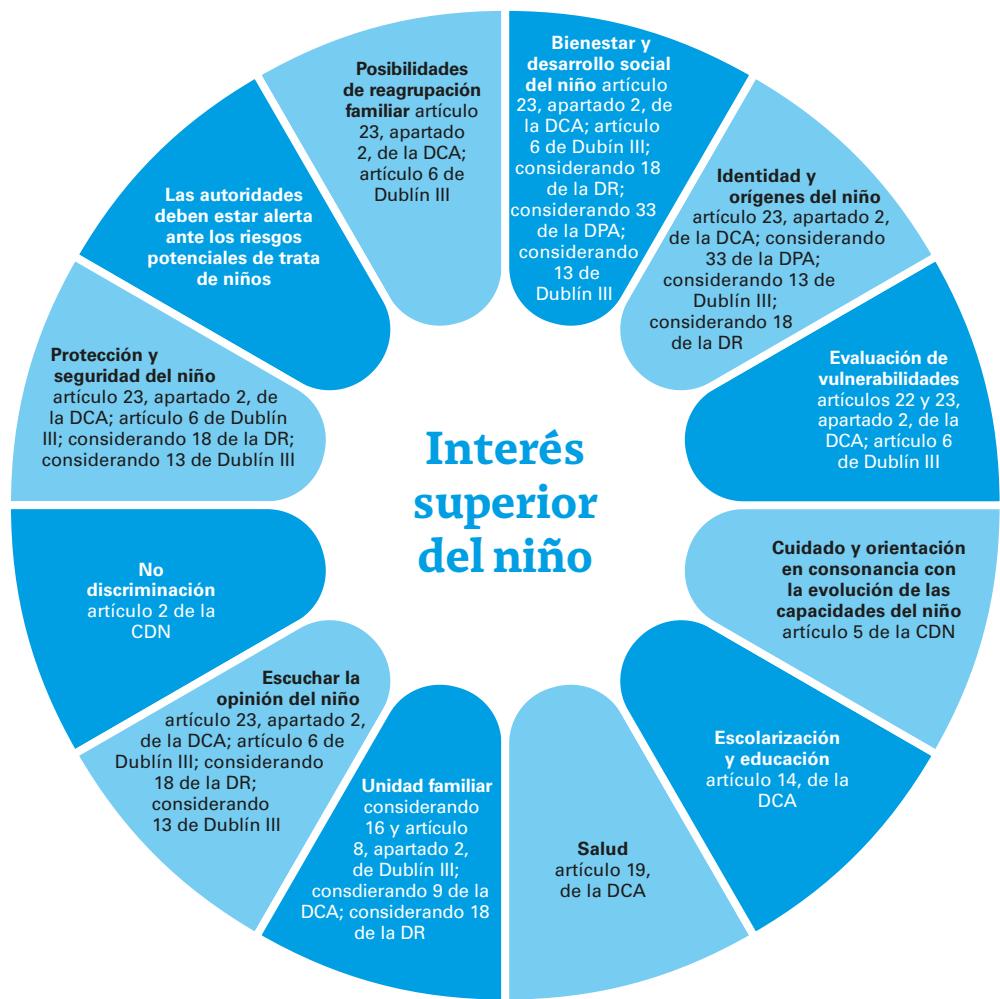
La producción de datos que incluyen a la infancia no siempre se basa en los mismos criterios de desagregación de la información. De hecho, estos criterios sue-

<sup>101</sup>. Disponibles en <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>.

len diferir en función de la fuente que la produce o la estadística de que se trate. Mientras que en algunos casos, la información se refiere a todas las personas menores de edad, es decir, de 0 a 17 años inclusive, en otros, los grupos etarios escogidos como criterio de producción o difusión de información combinan niños y niñas con personas jurídicamente adultas, como por ejemplo en los casos de datos relativos a personas de 15 a 19 años de edad, como las referidas a medidas de protección temporal a personas desplazadas de Ucrania. En el mismo sentido, las estadísticas sobre autorizaciones de residencia concedidas a personas extranjeras, desagregan la información por edad en los grupos de 0 a 15 años, y luego, de 16 a 64.<sup>102</sup>

Estas diferencias en la producción de información dificultan la tarea de conocer y evaluar con mayor precisión la situación de la infancia, bien con carácter general o bien respecto de una realidad o derecho en particular. Al respecto, el Comité de Derechos del Niño ha tenido la ocasión de subrayar que la “reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños, desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación.” El Comité recuerda también que “es necesario que la reunión de datos abarque toda la infancia, hasta los 18 años. También es necesario que la recopilación de datos se coordine en todo el territorio a fin de que los indicadores sean aplicables a nivel nacional.”<sup>103</sup> ■

## Algunos elementos clave del interés superior del niño en contexto de contingencias



Fuente: Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo.

102. Ver [https://public.tableau.com/views/opi\\_flujo/infografia?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1](https://public.tableau.com/views/opi_flujo/infografia?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1).

103. Comité de los Derechos del Niño (2003): *Observación General N° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, párrafo 48.

**unicef**



---

para cada infancia