



unicef

para cada infancia

INFORME

ESPAÑA ANTE LA CRISIS DE UCRANIA Y EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS DE CONTINGENCIA HUMANITARIA MIGRATORIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS DE LA INFANCIA.

Edita

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

Autor

Pablo Ceriani Cernadas

Coordinación

Sara Collantes Mateos

Contribuciones

Sergio Aguado Divar, Sara Casero Loza, Roger García Rodoreda, Susana Hidalgo López, Cristina Junquera Abaitua, María Lafuente Funes, Salud Mármol Sancho, Amanda Martín Rivas, Adriana Negueruela Macías, Almudena Olaguibel Echeverría-Torres y Marlene Perkins Pérez, 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, por el acompañamiento y atención brindados durante las visitas realizadas en el marco de esta investigación en la primavera de 2023.

El listado exhaustivo de personas entrevistadas aparece detallado en el Anexo Único del Informe.

Publicado en diciembre de 2023 (investigación cerrada en octubre de 2023).

Índice

Nota terminológica	5
I. Introducción	6
II. Derechos de la infancia en contingencias humanitarias migratorias en España: el Plan “Urgente Ucrania” y otras respuestas. Avances, desafíos y diferencias	16
II.1. Avances hacia la elaboración de una política de protección de la infancia en contexto de contingencias humanitarias migratorias	17
II.1.1. Creación e impulso de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia	17
II.1.2. Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada	18
II.1.3. La primera implementación del Modelo de gestión de contingencia para la infancia y adolescencia no acompañada: el Plan de respuesta para Canarias y Ceuta	21
II.1.4. Reglamento de acogida en materia de protección internacional: un importante paso hacia una acogida con enfoque de derechos de infancia	24
II.1.5. Reforma del procedimiento de determinación de la edad	29
II.1.6. Estrategia estatal de infancia y Estrategia estatal de desinstitucionalización	30
II.1.7. De la contingencia a la inclusión: prácticas recientes a destacar	31
II.2. La protección de infancia desplazada de Ucrania y en otras contingencias humanitarias migratorias recientes	35
II.2.1. El Plan Ucrania: ¿un ejemplo de política de Estado de acogida y protección en contexto de contingencia humanitaria migratoria?	35
II.2.1.1. Unánime voluntad política, abordaje integral y articulación interinstitucional: claves para un plan de acogida y protección en contexto de contingencia humanitaria migratoria	36
II.2.1.2. Los CREADE y la red de acogida para personas de Ucrania: una respuesta a escala y velocidad inédita, articulada e integral. Avances, limitaciones y retos pendientes desde un enfoque de infancia	43
II.2.1.3. Las Comunidades Autónomas, partes activas de la respuesta integral y coordinada de acogida y protección a población desplazada desde Ucrania	53
II.2.1.4. Acogida y protección: el importante rol de los gobiernos locales	57
II.2.1.5. Acceso a educación, sanidad y otras medidas	59
II.2.2. Los particulares desafíos en los principales puntos de entrada terrestres y marítimos a España	62
III. Desafíos para el ejercicio del derecho a la protección internacional por parte de la infancia con familia o no acompañada	71
III.1 Retos desde una perspectiva de infancia	72
III.2 El derecho al asilo de la infancia no acompañada	75

IV. Muertes y desapariciones en las rutas migratorias hacia España: desafíos pendientes frente a una realidad alarmante que impacta directa e indirectamente en la infancia	78
IV.1 Muertes y desapariciones en el mar	78
IV.2 Niños y niñas en paradero desconocido tras abandonar los centros de protección de infancia	80
V. La infancia y Asilo de la Unión Europea	82
V.1 ¿Oportunidad o amenaza para los derechos de la infancia?	82
V.2 Propuesta de Reglamento de Procedimiento de Protección Internacional y Propuesta de Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo	85
V.3 Propuestas de Reglamentos sobre el Control y de Reglamento EURODAC	86
V.4 Propuesta de Reglamento de Crisis	86
VI. Balance de las diferentes respuestas a las contingencias humanitarias migratorias: lecciones aprendidas. El rol de la solidaridad vs. el problema de la xenofobia y el racismo	88
Bibliografía	93
Anexo	96

Nota terminológica

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

- Los niños y niñas migrantes internacionales.
- Los niños y niñas 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: niños y niñas desplazados internos y niños y niñas afectados indirectamente por la migración.

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

- Niños y niñas no acompañados
- Niños y niñas separados
- Niños y niñas apátridas
- Niños y niñas objeto de tráfico
- Niños y niñas objeto de trata de seres humanos

Esta publicación hace uso del término genérico “niños y niñas 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. 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 Fami-

liares 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 partes 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. ■

Artículo 1 de la CDN

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.



I. Introducción.

A partir del inicio de la guerra en Ucrania, a finales de febrero de 2022, los países de la Unión Europea (UE) han experimentado un fenómeno migratorio 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 las siguientes facetas: la cantidad de personas que migraron, desde un país de Europa, hacia y a través de países europeos, y el breve período de tiempo en el que lo han hecho. Al mes de octubre de 2023, según ACNUR,¹ casi seis millones de personas desplazadas desde Ucrania se encontraban en el territorio de un país de la región, después de haber llegado a más de ocho millones. Estas cifras incluyen un elevado porcentaje de niños y niñas. En efecto, a inicios de 2023, UNICEF estimaba que había alrededor de 3.9 millones de personas menores de edad desplazadas de Ucrania registradas en otros países europeos.²

Junto a los datos cuantitativos, la otra nota distintiva de esta contingencia migratoria humanitaria está en el tipo de respuesta a esta situación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, en ge-

neral, y de España, en particular. Este informe refleja los hallazgos de una investigación que, como uno de sus objetivos principales, estuvo dirigida a examinar, desde un enfoque de derechos de la infancia, esas respuestas.

La singularidad de estos aspectos del desplazamiento desde Ucrania y la respuesta de los Estados -incluyendo España-, justificaba en sí misma la decisión de llevar adelante una valoración de esta naturaleza. De todas maneras, esta tarea se estimó aún más valiosa, o necesaria, al tener en cuenta las diversas contingencias humanitarias migratorias que, a lo largo de las últimas dos décadas y hasta el día de hoy, han experimentado la Unión Europea y el país, especialmente en la frontera sur. Es importante recordar que España es uno de los principales países de entrada de la ruta migratoria -terrestre y marítima- proveniente de África, así como la de personas que llegan vía aérea desde numerosos países de América Latina y el Caribe. Asimismo, España está entre los Estados de la región que recibe más solicitudes de asilo, sobre todo desde 2018 en adelante,³ siendo el cuarto país a nivel mundial en 2022 (ACNUR, 2023:6).

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

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

3. Ver las estadísticas anuales de solicitudes de asilo en los Estados de la Unión Europea en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00191/default/table?lang=en> y en https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_es.html#filter=2022.

Cada uno de los flujos migratorios que, desde inicios de este siglo, se han desplazado hacia España y la UE en condiciones de vulnerabilidad frente a crisis humanitarias, presenta sus características particulares, así como aspectos comunes, especialmente desde un enfoque de derechos humanos. Ahora bien, sin perjuicio de las diferencias entre cada una de estas contingencias desde el punto de vista de la cantidad de personas que han migrado y de los países de procedencia, las particularidades más notables, y de ahí la relevancia de la presente valoración, ha estado en la respuesta política e institucional que han dado la Unión Europea y España.

En algunas de las contingencias migratorias humanitarias recientes, desde UNICEF España realizamos una iniciativa similar, con la premisa de evaluar las medidas de protección de los derechos de la infancia en esas circunstancias de vulnerabilidad, y presentar recomendaciones al Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), con base en lo establecido en la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) y los estándares internacionales elaborados por el Comité que supervisa la aplicación de este tratado -vinculante para España y universalmente aceptado- sobre los derechos de las niñas y niños en contexto de migración internacional. Cinco años atrás, analizamos las respuestas de España frente al considerable número de personas, incluyendo niñas y niños no acompañados, que ingresaron a España, y la desafiante situación que existía en lugares como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y en todas las provincias de la Comunidad de Andalucía (UNICEF España, 2019). Unos años después, examinamos los principales desafíos existentes para la acogida y protección de los niños y niñas que, entre inicios de 2020 y mediados de 2021, habían llegado por vía marítima a las Islas Canarias (UNICEF España, 2021).

En cada uno de los informes elaborados después de esas investigaciones, efectuamos un extenso catálogo de recomendaciones destinadas a múltiples instituciones de diferentes niveles de la administración pública española, así como a la escala europea. Las conclusiones y recomendaciones de esos reportes abarcan una gran diversidad de temas relativos a la protección de los derechos de la infancia en esas circunstancias. **El presente informe representa, en buena medida, un seguimiento de los hallazgos y recomendaciones realizados en esos informes, con el importante añadido de las particularidades del caso ucraniano.** Por ello, es importante recordar que, en el centro de la amplia cantidad de recomendaciones realizadas en esos informes, estaba la necesidad del diseño y ejecución de una política pública en materia de contingencias migratorias humanitarias. Y, en particular, de medidas orientadas a garantizar los

derechos de las niñas y los niños que han migrado en esas circunstancias de manera no acompañada, junto a sus familias o con otras personas adultas.

Por esos motivos, frente a una nueva crisis humanitaria que no solamente resalta por su considerable magnitud y su desarrollo y extensión vertiginosa, sino que generó reacciones prácticamente inmediatas de un sinnúmero de instituciones europeas y españolas, recurriendo incluso a normativas existentes que nunca habían sido aplicadas hasta el momento, la realización de este informe se erigió tan oportuno como necesario. A ello se debe agregar que, **de forma paralela a la llegada a España de más de ciento 150.000 personas ucranianas -y de otras nacionalidades que residían en Ucrania-, algunos territorios del país continuaron enfrentando desafíos en materia de protección de la infancia en el marco de otras contingencias humanitarias migratorias.** Éstas, sin tener actualmente los elementos cuantitativos de años anteriores, no solamente presentan retos que persisten desde el momento de mayores arribos (por ejemplo, Canarias durante 2020-2021), sino que se caracterizan por un flujo incesante hacia España de niños, niñas y familias que han migrado en condiciones de vulnerabilidad y tienen necesidades de protección de sus derechos, incluyendo el derecho al asilo.

En consecuencia, junto a la valoración de la respuesta puesta en marcha por España para la protección y acogida de las personas que han huido del conflicto armado en Ucrania, **el presente informe también abordará dos cuestiones complementarias entre sí. Por un lado, se analizan algunas medidas adoptadas recientemente,** que en cierta forma están orientadas a la conformación de una política pública (o parte de ella) sobre contingencias humanitarias migratorias y, específicamente, a la protección de la infancia en esas circunstancias. **Por el otro, se evalúan los cambios, avances, ausencias y desafíos pendientes en esa misma temática, pero con un foco limitado a regiones del sur del país donde esas contingencias se han desarrollado con mayor intensidad -tanto coyunturalmente como en forma crónica-: Andalucía, Canarias, Ceuta, y Melilla.**

El informe no es un análisis sobre las condiciones de la infancia en el territorio español, ni una evaluación de todas las políticas públicas que, desde los planos estatal, autonómico o municipal, impactan en los derechos de esos niños y niñas. Ambas cuestiones requerirían una investigación cuantitativa y cualitativa de otra envergadura, que permita a su vez examinarlas desde un enfoque procesual, es decir, valorando el impacto de las políticas y prácticas en el corto, mediano y largo plazo. Ello requeriría tener en consideración, entre otros aspectos y con ese alcance temporal, el proceso de protección integral de derechos

dirigido a la inclusión social plena de los niños y niñas que, habiendo migrado a España, residen en el país.

Son las políticas públicas en materia de protección de la infancia en contextos de contingencia humanitaria migratoria el foco central y puntual de la investigación realizada y, por lo tanto, de este informe. Sin perjuicio de ello, dado el lazo ineludible y el carácter complementario de políticas de acogida en contexto de emergencia y de políticas de inclusión social, haremos algunas referencias, tanto con relación a la infancia ucraniana como de otras nacionalidades, a algunas medidas adoptadas desde 2021 en adelante -a nivel estatal y autonómico- para promover y garantizar su inclusión social y el ejercicio de sus derechos. Algunas de ellas están vinculadas estrechamente con las recomendaciones que hiciera UNICEF España en los informes anteriores sobre esta materia, y han sido parte central del trabajo de promoción de políticas públicas con enfoque de derechos de infancia que realizamos conjuntamente con numerosas entidades sociales.

Después de una breve sección que contiene una serie de datos cuantitativos, que buscan evidenciar las dimensiones del desplazamiento ucraniano a otros países de Europa y a España en particular, así como otras estadísticas de llegadas y acogida de niños y niñas migrantes en el país, el informe se dedica a examinar las mencionadas contingencias. El capítulo relativo a la acogida y protección a la población de Ucrania se caracteriza por la puesta en valor -a modo de conclusión de la evaluación realizada- de un amplio número de elementos de política pública ante una contingencia (normativas, protocolos, espacios de articulación multisectorial y entre diferentes niveles de administración, campañas de información, etc.) que han sido elaborados e implementados a una velocidad y escala inédita en el país. Junto al análisis de algunas de estas medidas y numerosos aspectos positivos, se describen ciertos retos y dificultades, algunos de carácter operativo, otras más sustantivos, como la necesidad de asegurar un enfoque de infancia en la atención humanitaria y de solicitantes de protección internacional o temporal.

El capítulo sobre la acogida a las personas desplazadas de Ucrania contiene, a su vez, una suerte de catálogo o lista de prácticas desplegadas por prácticamente todas las administraciones públicas del país, en todos sus niveles (estatal, autonómico o municipal) y dentro de cada uno, de forma multisectorial (áreas de infancia, género, educación, salud, justicia, policía, empleo, entre otros). Este involucramiento unánime de todas las fuerzas políticas que están a cargo de alguna administración pública es un factor de particular importancia, y por ello será abordado en diversas partes de este informe. Esta clase de respuesta

articulada y consensuada, en cierta forma, también caracterizó la actuación de la Unión Europea, tal como se explicará sucintamente.

Al abordar en los siguientes epígrafes las medidas de protección de infancia en el marco de otras contingencias humanitarias migratorias que, en España, coexisten con la acogida a la población desplazada desde Ucrania, también se describirá una serie de reformas y mejoras que están orientadas a la construcción de una política pública en la materia, y que también reflejan algunas recomendaciones realizadas por UNICEF España en los informes antes mencionados sobre la protección de la infancia migrante en la frontera sur. **Esas reformas también son indicadores de la posibilidad de generar herramientas basadas en el diálogo y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, independientemente de las fuerzas políticas que gobiernan temporalmente cada uno de ellos.** Algunos de estos avances, como veremos, son la creación de la Conferencia Sectorial de la Infancia y la adopción del Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada. Luego, como se adelantó, el informe analiza algunos de los aspectos más salientes de la situación de la infancia en contexto de estas contingencias, con el objetivo de actualizar -de manera sucinta- la realidad descrita en informes previos (UNICEF España, 2019 y 2021) a través de cambios que pueden haberse producido de forma contemporánea a la ejecución de la respuesta a la infancia ucraniana.

Seguidamente, un capítulo del informe se limita a analizar uno de los retos existentes para la realización de los derechos de la infancia en estas circunstancias: nos referimos a los niveles de garantía efectiva para que la infancia (acompañada o no acompañada) se beneficie de la protección internacional, de la acogida, así como también de la atención humanitaria. Describiremos en esta sección algunos avances en la materia, así como los principales desafíos que aún encuentran niños y niñas para ejercer, como sujeto individual de derechos, el derecho humano al asilo. En menor medida, haremos alguna referencia -complementaria al capítulo respectivo- al acceso a la protección temporal activada por la Unión Europea -y aplicada por España- para la población desplazada de Ucrania.

A continuación, a modo de seguimiento de lo analizado y recomendado en el informe sobre la infancia en el marco de la contingencia humanitaria migratoria en la ruta hacia las Islas Canarias, el informe también examina la situación de las personas fallecidas y desaparecidas en esos traslados. Desde un enfoque de infancia, se hacen algunas reflexiones y propuestas para que, como parte de una política pública que aborde integralmente estas situaciones, se incorpore una

serie de medidas para la prevención y protección de la vida e integridad física de las personas que migran en estas condiciones de vulnerabilidad, así como para la protección de los derechos de las víctimas, incluyendo las y los familiares que pierden a sus seres queridos.

Ampliando el objeto de análisis, el siguiente capítulo está dedicado a examinar algunos aspectos de las políticas de contingencias humanitarias migratorias en el ámbito de la Unión Europea, especialmente teniendo en cuenta tres cuestiones. En primer lugar, el antecedente reciente, e inédito, de la activación de la Directiva de Protección Temporal, de 2001, para las personas desplazadas del conflicto armado en Ucrania, a diferencia de las medidas adoptadas ante desplazamientos con ciertas similitudes, como el de la población siria, que ha provocado ya el desplazamiento de unos 12 millones de personas -cerca de la mitad, fuera de Siria, principalmente hacia países vecinos, y en menor medida, a Europa y otras regiones⁴. En segundo, el actual proceso bajo discusión en torno al Pacto Europeo de Migración y Asilo, sobre el cual nos centraremos en el enfoque de infancia de los documentos propuestos como parte de dicho plan.

Una última sección temática del informe está dedicada a reflexionar brevemente sobre dos aspectos sociales complementarios que conviven en contexto de contingencias humanitarias migratorias. Por un lado, la solidaridad, que no solo motoriza la involucración de la comunidad ante circunstancias tan complejas, sino que también valida, impulsa, legitima o refuerza la voluntad política de los tomadores de decisión, de quienes tienen la responsabilidad de adoptar medi-

das para la protección de las personas en tales condiciones de vulnerabilidad. Por el otro, la xenofobia, que también presenta esa doble vertiente: obstruye iniciativas sociales de empatía y acogida, o promueve incluso lo contrario, es decir, la estigmatización sino el odio, y al mismo tiempo, sustenta o estimula políticas restrictivas que pueden redundar en la desprotección o vulneración de derechos, o impugna políticas de acogida y protección.

Esta publicación es el producto de una investigación realizada durante 2023, especialmente a través de dos mecanismos de recolección de la información. Por un lado, un amplio número de fuentes documentales fueron seleccionadas y analizadas, 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. Por el otro, 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, si bien esta investigación no incluyó, como en oportunidades anteriores, un trabajo de campo de observación, análisis, diálogos in situ con diferentes personas -entre otras, con niños, niñas, adolescentes y familias-, cabe señalar que las personas a cargo de este informe junto a especialistas técnicos de diferentes oficinas de UNICEF en España, realizaron 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. ■

4. Ver <https://eacnur.org/es/refugiados-sirios>.

Algunos datos cuantitativos de personas migrantes y refugiadas en España

Sin perjuicio de una serie de datos cuantitativos que están incluidos en otros capítulos de este informe, a continuación de presentan algunas estadísticas que reflejan:

- La magnitud de personas desplazadas desde Ucrania hacia otros países de la Unión Europea, incluyendo España, a lo largo de un lapso temporal de unos 14 meses aproximadamente.
- Las cifras de solicitudes de protección internacional y llegadas a centros de atención humanitaria en España en el mismo horizonte temporal.

a) Datos de desplazamiento desde Ucrania en Europa a mayo 2023⁵

Personas desplazadas en países europeos	8.207.977
Personas de Ucrania registradas con Protección Temporal o esquemas similares en Europa	5.093.606

Personas de Ucrania que han solicitado asilo, protección temporal⁶ o esquemas similares, por país (ACNUR, junio de 2023 -según cada país-⁷)

País	Personas solicitantes
Polonia	1.618.785
Alemania	948.440
República Checa	528.045
Italia	183.685
España	183.470
Bulgaria	161.420
Rumania	136.075
Eslovaquia	118.945
Austria	99.270
Países Bajos	94.380
Suiza	84.775
Irlanda	85.790
Lituania	77.490
Bélgica	71.070
Francia	67.230
Portugal	58.275
Suecia	56.165
Finlandia	56.750
Letonia	47.940
Noruega	48.280
Estonia	50.625
Dinamarca	42.325
Hungría	36.315
Grecia	24.985
Croacia	23.115
Moldavia	7.980 ⁸
Reino Unido	590 ⁹

5. Ver <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#category-6-403448>.

6. Con base en la aplicación de la 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.

7. Se incluyen los países que han registrado la protección de al menos 20.000 personas procedentes de Ucrania.

8. Este dato difiere sustancialmente del número de personas ucranianas registradas en Moldavia a junio de 2023, el cual alcanzaba 110.855.

9. El número de personas de Ucrania registradas en el Reino Unido, a junio de 2023, ascendía a 203.000. Al no aplicarse en el país la directiva de protección temporal de la UE, la información sobre esquemas de recepción de personas desplazadas del conflicto puede leerse en <https://help.unhcr.org/uk/unhcr-uk-information-and-links-regarding-ukraine/>.

b) Datos sobre protección temporal de personas desplazadas desde Ucrania en España a marzo de 2023¹⁰

PERSONAS UCRANIANAS 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	10.791
5 – 9	8.557	8.436	16.993
10 – 14	8.464	8.439	16.903
15 – 19 ¹¹	6.083	7.008	13.091
Total	28.529	29.249	57.778

Complementariamente, con base en la forma de desagregación de los datos por edad por parte de la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior,¹² es posible determinar con mayor precisión el número de menores de 18 años a quienes se les ha otorgado el estatuto de protección temporal:

- Al 16 de marzo de 2023, el total de concesiones de protección temporal fue de 163.140. De ellas, unas 56.641 fueron para personas entre 0 y 17 años de edad, representando un 34,7% del total. De ellos, son 27.213 niños y 27.428 niñas. La mayoría ha llegado en compañía de una persona adulta: madres, familiares y otros allegados, sobre todo mujeres.

Al observar la cantidad de personas llegadas desde Ucrania a las que se les otorgó protección temporal (y en muchos casos, acogida) durante los primeros meses del conflicto armado, se puede constatar la magnitud y vertiginosidad de esta contingencia. Entre marzo y mayo de 2022, se expedieron más de 115.000 medidas de protección temporal (ver cuadro). Para dimensionar esta circunstancia -y la respuesta de las administraciones públicas- es oportuno recordar las cifras de anteriores contingencias humanitarias migratorias en España. Al respecto, el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en 2022, José Luis Escrivá, señaló, al año de iniciada la contingencia de población desplazada de Ucrania, que, si bien “nos habíamos enfren-

tado a otras crisis, ninguna había sido de la magnitud de gestionar la llegada de 100.000 personas en tres meses”. En efecto, a lo largo de todo 2018, la cantidad de llegadas a diferentes puntos de la frontera sur española fue de 54.073 personas (UNICEF, 2019:29). Por su parte, entre enero de 2019 y junio de 2021, llegaron a las Islas Canarias por vía marítima 32.662 personas (UNICEF España, 2021:6).

Mes	Resoluciones de Protección Temporal
Marzo 2022	32.793
Abril 2022	50.088
Mayo 2022	32.694
Total	115.575

c) Datos sobre acogida en los Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE), al 15 de junio de 2023¹³

Estos datos reflejan la importancia de los dispositivos abiertos por el Estado, con la cooperación de diferentes actores -administraciones autonómicas, municipios, organizaciones sociales, organismos internacionales-, para dar una primera recepción y atención -integral- a las personas desplazadas desde Ucrania.

TOTAL DE PERSONAS QUE HAN SIDO ACOGIDAS Y/O ATENDIDAS EN LOS CREADE: 102.146

- Edad media: 31 años
- Total de niños y niñas (0-17 años): 30.150 (30% del total)
- Niños: 15.049
- Niñas: 15.085
- Edad media: 9 años
- Niños/as con necesidad de acogida: 4.658
- Total de familias: 49.284
- Promedio de personas por unidad de convivencia: 3,0

10. Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al 31-03-2023, y Ministerio del Interior, al 15-03-2023.
11. Lamentablemente, al no estar la información desagregada hasta los 17 años inclusive, no es posible identificar el número exacto de niños y niñas, es decir, de personas menores de edad a la luz del artículo 1 de la Convención sobre Derechos del Niño.
12. Ver https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2023/Ucrania-Proteccion-Temporal/Enero/WEB-acumulado-Proteccion-Temporal-Ucrania-DIARIO-8H_17-01-2023.pdf
13. Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

TOTAL DE NIÑOS Y NIÑAS EN ACOGIMIENTO EN LOS CREADE, DESAGREGADO POR NACIONALIDAD:

País	Total
Ucrania	29.916
Rusia	109
Bielorrusia	25
EEUU	22
Moldavia	15
Georgia	7
Israel	7
Armenia	6
Argentina	5
Ecuador	4
Canadá, Colombia, México y UK	3
Australia, Bulgaria, Chile, Letonia, Lituania y Tayikistán	2
Alemania, Bolivia, China, Costa Rica, Emiratos Árabes, Estonia, Hungría, Kazajistán, Qatar, Suiza y Turquía	1

DATOS DESAGREGADOS POR CREADE, AL 15 DE JUNIO DE 2023¹⁴

• Alicante (Valencia)

- Total de personas: 35.317
- Con necesidad de acogida: 1.695
- Mujeres: 59%
- Niños y niñas: 10.509 (30%)
- Con necesidad de acogida: 547

• Barcelona (Cataluña)

- Total de personas: 28.132
- Con necesidad de acogida: 6.093
- Mujeres: 62%
- Niños y niñas: 7.715 (28%)
- Con necesidad de acogida: 2.014

• Málaga (Andalucía)

- Total de personas: 14.183
- Con necesidad de acogida: 1.245
- Mujeres: 61%
- Niños y niñas: 3.998 (29%)
- Con necesidad de acogida: 383

• Pozuelo de Alarcón (Madrid)

- Total de personas: 24.514
- Con necesidad de acogida: 4.891
- Mujeres: 63%
- Niños y niñas: 7.928 (33%)
- Con necesidad de acogida: 1.714

d) Datos de atención humanitaria, del 1-4-22 al 31-3-23, por nacionalidad, edad y sexo¹⁵

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
Total¹⁶	12.481	203	286

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
Total¹⁷	24.753	559	588

14. Ver https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1

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

16. Incluye personas de otras nacionalidades con menor representación cuantitativa que las que figuran en la tabla.

17. Incluye personas de otras nacionalidades con menor representación cuantitativa que las que figuran en la tabla.

e) Datos de protección internacional¹⁸

Estos datos son sumamente ilustrativos sobre la importancia de España como país receptor de personas solicitantes de protección internacional. A su vez, a fin de dimensionar mejor la realidad de contingencias humanitarias migratorias hacia España, es preciso sumar otras cifras, como, por ejemplo: el número de niños y niñas no acompañados -apenas 95 solicitaron asilo en 2022, como se explica más adelante-, o quienes se encuentran en el sistema de atención humanitaria y no hayan solicitado protección internacional.

Si ponemos estos datos a la par de aquellos relativos al desplazamiento desde la guerra en Ucrania (en el mismo horizonte temporal), es posible visualizar la relevancia de disponer de todos los elementos necesarios -políticas, protocolos, mecanismos de coordinación, recursos humanos y económicos, entre otros- para responder de manera oportuna y efectiva a los desafíos de estas contingencias y las necesidades de las personas que llegan en tales condiciones de vulnerabilidad.

e.1) Datos acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022¹⁹

- Solicitudes de asilo presentadas: **118.842**
- Solicitudes admitidas: **87.176**
- Resoluciones favorables
 - Estatuto de refugiado: **6.830**
 - Protección subsidiaria **7.405**
- Resoluciones desfavorables **51.838**
- Razones humanitarias: **20.924**
- Solicitudes archivadas: **4.269**

Es preciso notar la diferencia entre las solicitudes presentadas y admitidas. Esta brecha se explica, en buena medida, por la amplia demora existente entre la presentación de la solicitud y la concesión de la cita en la que se resuelve su admisibilidad. La demora, como se explicará en el capítulo referido al derecho al asilo, tiene un importante impacto en las familias que están esperando la cita, particularmente en cuanto al acceso a los programas y beneficios del sistema de protección internacional.

e.2) Resoluciones de asilo favorables entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022

SEGÚN PAÍS DE ORIGEN

País	Total
Mali	4.883
Afganistán	1.535
Ucrania	1.337
Siria	1.297
Colombia	658
Otros	4.525

Hombres	Mujeres
9.791	4.444

POR EDAD

Edad	Total
0 - 13	2.490
14 - 17	605
18 - 34	8.470
35 - 64	2.578
65 +	92

e.3) Resoluciones favorables por razones humanitarias entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022

SEGÚN PAÍS DE ORIGEN

País	Total
Venezuela	20.580
Colombia	193
Perú	26
Panamá	23
Chile	18

Hombres	Mujeres
9.407	11.517

POR EDAD

Edad	Total
0 - 13	3.478
14 - 17	857
18 - 34	8.981
35 - 64	6.582
65 +	1.026

¹⁸ Fuente: Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior.

¹⁹ Ver 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

e.4) Datos de solicitudes de protección internacional del 1 de enero al 30 de septiembre de 2023²⁰

- Total de solicitudes presentadas: **125.164**
- Niños y niñas solicitantes: **24.567**
 - 0-13 años: **18.986**
 - 14-17 años: **5.181**
- Total de resoluciones
 - Favorables: **5.421** (refugiados); **2.899** (protección subsidiaria)
 - Razones humanitarias: **38.854** (venezolanas, el 98%)
 - Desfavorables: **30.800**

e.5) Resoluciones de asilo favorables del 1 de enero al 30 de septiembre de 2023²¹

SEGÚN PAÍS DE ORIGEN

País	Total
Mali	2.101
Afganistán	768
Siria	795
Rusia	595
Honduras	643

e.6) Resoluciones favorables por razones humanitarias del 1 de enero al 30 de septiembre de 2023

País	Total
Venezuela	38.179
Colombia	196
Perú	173
Chile	107
Argentina	61

Es importante resaltar, en el caso de estadísticas españolas sobre solicitudes de protección internacional (asilo, protección subsidiaria, razones humanitarias) o protección temporal (caso Ucrania), que, al referirse a los menores de edad, los datos públicos no mencionan si quienes han solicitado asilo son niños acompañados o no. Ahora bien, estos datos sí son

trasladados a la Unión Europea. De hecho, según Eurostat,²² en 2022 se han presentado 95 solicitudes de asilo de niños o niñas no acompañados en España (en la sección sobre derecho al asilo se analiza con mayor detalle las estadísticas al respecto). En 2021, por su parte, se recibieron únicamente 50 solicitudes de asilo de infancia no acompañada, según datos de la información de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR, 2022).

f) Infancia no acompañada y juventud extutelada

- Niños y niñas en el Registro MENA: **9.257** (a 31 de marzo de 2023)²³
- Un poco antes, en diciembre de 2022, figuraban inscritos **11.417**. De ellos 9.514 eran niños y **1.903** niñas.²⁴

CONCESIONES DE RESIDENCIA A NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS Y JÓVENES EXTUTELADOS²⁵

	Menores de edad	Jóvenes extutelados
Marruecos	4.535	7.188
Gambia	902	424
Argelia	513	411
Senegal	512	261
Malí	339	210
Otras	1.387	1.084
Total	8.188	9.378

Un aspecto a señalar acerca de la producción de datos que incluyen a la infancia, como los que están contenidos en esta sección, está en el desafío que supone el hecho de que los criterios de desagregación de la información por edad varían según la fuente que la produce o de la estadística de que se trate. En efecto, 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

20. Ver https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_mensual_proteccion_internacional-2023_09_30.pdf

21. No desagregadas por edad aún.

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

23. Fuente: Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior solo ha suministrado a UNICEF España datos totales sin desagregar por nacionalidad o Comunidad de residencia.

24. Fuente: Memoria de la Fiscalía General del Estado (2023).

25. https://w6.seg-social.es/PXWeb_MIGR/pxweb/es/Menores/

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 64.²⁶

Estas diferencias en la producción de información dificultan la tarea de conocer con mayor precisión, y luego, evaluar, la situación de la infancia, bien de carácter general o bien respecto de una realidad o derecho en

juego en particular. Al respecto, el Comité de Derechos del Niño subrayó 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.” (Comité de Derechos del Niño, 2003, párr. 48). ■

26. Ver https://public.tableau.com/views/opi_flujo/infografia?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1



Derechos de la infancia en contingencias humanitarias migratorias en España: el Plan “Urgente Ucrania” y otras respuestas. Avances, desafíos y diferencias.

A lo largo del presente siglo, como ocurre en otras zonas del planeta, Europa ha sido una de las regiones que ha experimentado un fenómeno de características estructurales de nuestros tiempos: los procesos de movilidad humana que se desarrollan en tales circunstancias de vulnerabilidad -relativas a las causas de los desplazamientos y a las condiciones del tránsito- que pueden ser definidas como crisis de derechos humanos y de carácter humanitario. **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. España también es, como lo indican las estadísticas, uno de los Estados de la Unión Europea que en los últimos años y de forma creciente ha recibido mayores solicitudes de asilo.**

En este período, **la respuesta a estas contingencias migratorias humanitarias por parte de los Estados europeos, incluyendo España,** ha estado en el cen-

tro de los debates sociales y políticos, 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 el Derecho Internacional Humanitario, incluyendo lo establecido por la Convención sobre Derechos del Niño, 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 -como la derivación a los sistemas de protección de infancia de los niños y niñas no acompañados- detallan los múltiples desafíos existentes -en el país y a nivel europeo- para garantizar los derechos de todas las personas menores de edad que llegan en el marco de estas contingencias.

A inicios de 2022, frente al desplazamiento masivo de personas desde Ucrania como consecuencia de la guerra, los Estados de la Unión Europea, en general, y España, en particular, desplegaron una serie de medidas dirigidas a facilitar la acogida y protección de esta población. Las positivas reacciones a estas decisiones políticas de carácter humanitario y desde un enfoque de derechos, también resaltaron la particularidad de esta respuesta en contraste con aquellas que han caracterizado otras situaciones similares, como aquellas derivadas del conflicto armado en Siria -aún vigente-, la migración forzosa que viene produciéndose desde Afganistán, o diversas contingencias relativas a la migración desde países africanos hacia los países -como España- que conforman frontera sur exterior de la UE. Algunos reportes han analizado esta disparidad de respuestas por parte de algunos de los Estados (Greek Council for Refugees, OXFAM y Save the Children, 2022).

Ante este escenario tan particular, es importante observar con mayor detalle cuáles han sido y son las políticas -incluyendo todo tipo de medidas- que España ha adoptado, por un lado, en materia de acogida y protección de la población desplazada desde Ucrania -con un enfoque centrado en la infancia-. Por el otro, aquellas dirigidas a la atención de niños y niñas que han llegado al país en el marco de otras contingencias migratorias humanitarias, tanto cuando son más repentinas derivadas de situaciones más o menos coyunturales, como las que se desarrollan con carácter permanente (por una llegada incesante más o menos numerosa), ante lo que hemos denominado “contingencias estructurales” (UNICEF, 2021:9).

II.1 Avances hacia la elaboración de una política de protección de la infancia en contexto de contingencias humanitarias migratorias

En los informes elaborados en años anteriores (UNICEF España, 2019 y 2021), presentamos numerosas recomendaciones sobre diferentes medidas de distinta naturaleza -incluyendo reformas normativas, entre muchas otras- dirigidas a promover el respeto, garantía de los derechos e inclusión social de todos los niños y niñas migrantes que llegan 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.**

Informes y otros documentos elaborados por otras entidades sociales -por ejemplo, aquellas que forman parte de la Plataforma de Infancia-, Save the Children (2018, 2016), la Fundación Raíces (2020, 2014), organismos internacionales, así como el Defensor del Pueblo (2021), a lo largo de los últimos años, también han realizado diversas propuestas en la misma dirección.

Fruto de este impulso y de un progresivo aumento de la voluntad política por parte de gobiernos de distinto color político, en los últimos años se han dado pasos para limar algunas barreras y establecer y mejorar herramientas de política pública en este ámbito.

Los avances que destacamos en este apartado, nos parecen particularmente importantes por dos motivos fundamentales:

- **Sientan bases esenciales en el camino hacia una verdadera política de Estado (transversal, integral, sostenible), dirigida a la protección de la infancia en contextos de contingencias.**
- **Reflejan, como lo ha hecho la respuesta en el caso de Ucrania, la posibilidad de un trabajo articulado entre todos los niveles de administración pública en España, sin perjuicio del partido político que esté a cargo de cada uno de los gobiernos estatales, autonómicos o municipales.**

II.1.1. Creación e impulso de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia

La *Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia* (LOPVI), entre otros avances que significaron su adopción, incorporó un aspecto central para la realización efectiva de los derechos de la infancia en España, teniendo en cuenta la distribución de competencias que establece la Constitución y otras normativas en la materia: la articulación entre todas las administraciones públicas. En efecto, y en línea con lo establecido en el artículo 147 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, el artículo 7 de la LOPVI dispone la creación de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA), en tanto “órgano de cooperación entre las administraciones públicas en materia de protección y desarrollo de la infancia y la adolescencia”, cuyos objetivos principales son:

- a) La coherencia y complementariedad de las actividades de las administraciones públicas en la protección y desarrollo de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- b) El mayor grado de eficacia y eficiencia en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de las administraciones públicas al aplicar esta ley.

- c) La participación de las administraciones públicas en la formación y evaluación de la Estrategia de erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia.

De manera contemporánea a la adopción de esta fundamental normativa, en el informe elaborado sobre la protección de la infancia en la ruta migratoria hacia Canarias (UNICEF, 2021:95), subrayamos la necesidad imperiosa de elaborar “una Estrategia Nacional para la protección e integración social de los Niños y Niñas Migrantes no Acompañados y Jóvenes Extutelados.” A tal fin, señalamos que una vía adecuada era “la convocatoria urgente de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.” Como se verá, **éste ha sido, uno de los ámbitos institucionales donde todas las administraciones públicas competentes han desarrollado algunas de las iniciativas recientes más importantes para la elaboración y puesta en marcha de medidas de protección de la infancia migrante en contextos de contingencias humanitarias.**

A los pocos meses de su creación, en septiembre de 2021, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia aprobó su Reglamento de Organización y Funcionamiento,²⁷ cuyo artículo 6 instaura la conformación del Pleno de la Conferencia, presidido por el Ministro o Ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030. Las dos vicepresidencias representan a las Consejerías de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y de Melilla, y al Alto Comisionado contra la Pobreza infantil. Son vocales todas las personas a cargo de las entidades de protección y desarrollo de la infancia y adolescencia en cada CCAA. Su carácter intersectorial está dado a través de representantes de los Ministerios de Sanidad, Igualdad, Justicia, Interior y Educación, así como por las personas titulares de la Direcciones Generales del Instituto de la Juventud, de la Diversidad Familiar y Servicios Sociales, y de Derechos de las personas con Discapacidad. Finalmente, hay un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y -con voz pero sin voto- la persona titular de la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia.²⁸

En este marco, a inicios de marzo de 2022, la CSIA adopta un primer acuerdo sobre el tema. Teniendo en

cuenta los múltiples retos existentes en los sistemas de protección de infancia en regiones de la frontera sur española, como Ceuta, Canarias y Melilla -cuyas causas y consecuencias hemos analizado en los informes publicados en los últimos años (UNICEF España, 2019, 2021)²⁹, el Pleno de la Conferencia decide, en primer lugar, destinar unos 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.”³⁰

En segundo lugar, y considerando documentos de trabajo que subrayaban la necesidad de impulsar mecanismos de solidaridad y corresponsabilidad, el Pleno 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 de la CSIA que acompañe el proceso. El objetivo es 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.”

II.1.2. Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada

En los últimos años, desde UNICEF España hemos venido subrayando con insistencia el carácter imprescindible e inaplazable de la necesidad de elaborar un modelo de gestión de contingencias humanitarias migratorias para la infancia migrante.” También hemos tenido la oportunidad de describir algunos de los criterios, principios y elementos que debía tener este Modelo.³¹

El alto número de actores y regímenes jurídicos intervinientes, 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 inseguridad jurídica, falta de uniformidad, desigualdad en el trato y – algo en lo que hemos incidido de forma especial-, la saturación recurrente de los sistemas de los territorios de primera llegada.

27. Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/BOE-A-2021-21296.pdf.

28. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/Conferencia_Sectorial/InfanciayAdolescencia.htm

29. 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_Acuerdo_CS_09_03_2022.pdf.

30. Tanto a través de los informes de UNICEF España, como a través del diálogo directo con la Dirección General de Derechos de Infancia y Adolescencia en ocasiones posteriores.

31. Tanto a través de los informes de UNICEF España, como a través del diálogo directo con la Dirección General de Derechos de Infancia y Adolescencia en ocasiones posteriores.

La coordinación de estos actores y la responsabilidad compartida entre las entidades competentes en protección de la infancia y adolescencia-, es un factor clave para abordar una contingencia de estas características desde un enfoque de derechos de infancia.

Aunque no se ha llegado a elaborar – tal y como proponíamos - una política de contingencia única que aborde tanto la situación de la infancia con familia (competencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM)) y la que está sin referentes familiares (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 junto con las Comunidades Autónomas), es importante destacar el formidable avance que ha supuesto la aprobación por parte del Pleno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia del “Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada”.³²

En los fundamentos de esta herramienta, el Pleno de la CSIA recuerda algunos antecedentes debatidos en el Observatorio de la Infancia (en 2020) y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia -la aprobación del documento de trabajo “Estrategia Estable de atención a la Infancia migrante no acompañada”.

Esta Estrategia se basó en un documento anterior, que fue trabajado de 2018 a 2020 en el seno del Observatorio de la Infancia, donde participaron todas las entidades de tutela autonómicas, Ministerios, instituciones como la Fiscalía General del Estado, organismos internacionales (UNICEF, ACNUR), y organizaciones de la sociedad civil. Esta herramienta establecía un marco más amplio, donde se integraba el Modelo de Contingencias y también se abordan cuestiones cruciales como la inclusión social. Desafortunadamente, esta estrategia no llegó a ver la luz.

Con esas bases, reconoce la necesidad de un modelo de contingencia “para abordar las situaciones de emergencia en crisis migratorias, basado en la corresponsabilidad, cooperación y solidaridad interterritorial, que permita la derivación e integración de los niños, niñas y adolescentes entre distintas CCAA de forma ágil, que sea estable en el tiempo y que evite que las CCAA ‘frontera’ tengan que hacer un esfuerzo desproporcionado para cumplir con sus obligaciones para con los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.” Complementariamente, expresa que la “atención y protección a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en España, (...) exige 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 Convención de los Derechos del Niño (CDN).”

Este *Modelo* aprobado por todas las administraciones públicas, en el marco de la CSIA, recepta una serie de principios y criterios que debe guiar la actuación de todos los actores involucrados en el marco de estas contingencias (ver cuadro). A su vez, entre los perfiles de niños y niñas en mayor condición de vulnerabilidad -a los cuales se debe brindar una especial consideración- se contempla la infancia solicitante de protección internacional, los niños y niñas víctimas de trata, o con discapacidad, o con necesidad de cuidados específicos de salud mental.

Principios y criterios de intervención del Modelo de contingencia		
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 particular, “cuando el número de niños, niñas y adolescentes dentro del sistema de protección sea significativamente superior al número de plazas disponibles en el sistema (tanto en acogimiento residencial como en familiar)”. Más específicamente, se dispone que “si los niños y niñas acogidos superan en más de un 50% el número de plazas, podrá declararse la situación de contingencia migratoria. Es decir, el número de menores de edad acogidos representará al menos un 150% de las plazas disponibles en el sistema”.

En términos operativos, la herramienta establece que, una vez declarada la crisis por la CSIA, “se constituye la Comisión para el Plan de Respuesta para la Infancia y Adolescencia ante crisis migratorias, compuesta por las Comunidades y Ciudades Autónomas que hayan decidido participar en el plan, además de la cual en la que se declara la contingencia”. La Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia actúa como

32. Aprobado el 27 de julio de 2022 y refrendado el 30 de septiembre. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Modelo_de_gestion_de_contingencia.pdf

la Secretaría de la Comisión. La responsabilidad de la Comisión es asegurar la implementación del Plan, ser el órgano coordinador y centralizar la información, las actuaciones y el seguimiento de la aplicación efectiva de las derivaciones de niños y niñas.

Por otra parte, en las evaluaciones que hemos realizado en años anteriores, sobre las condiciones de acogida de niños y niñas no acompañados en contexto de contingencias humanitarias migratorias, detectamos y describimos numerosos problemas y desafíos. Estos retos se presentan ante un sistema competencial que incide en la saturación de un sistema autonómico de protección de infancia, y la ausencia de un mecanismo de corresponsabilidad y solidaridad entre todas las administraciones públicas para garantizar los derechos de la infancia en esas particulares circunstancias. Uno de estos desafíos, en dichos contextos, es la falta, inadecuada o insuficiente formación de los equipos de trabajo a cargo de los recursos de acogida (UNICEF España, 2021:30).

Por tal motivo, es valioso que el Modelo aprobado por la CSIA haya incluido una sección de formación y asistencia técnica, a través de un “proceso de fortalecimiento” de las capacidades de los actores clave, con tres objetivos:

1. Reforzar los sistemas de protección y la atención a los niños y niñas migrantes no acompañados, tanto en los puntos de llegada o primera acogida, como en el conjunto del territorio.
2. Generar una red de profesionales que brinde colaboración entre las administraciones en los momentos de crisis migratorias.³³
3. Apoyar las acciones formativas para todo el personal implicado en la atención a los menores migrantes, tanto de las Entidades Públicas como de las entidades colaboradoras del Tercer Sector.”

De la información recogida con diferentes actores clave en el marco de la presente investigación, se tomó conocimiento que, en seguimiento del Modelo de gestión de contingencia, se han promovido diferentes iniciativas existentes para cumplir con el objetivo formativo -el cual a su vez es clave para alcanzar las otras dos metas-, incluyendo la elaboración de un plan de trabajo en esta materia. A fecha de cierre de este informe, la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia también estaba explorando la posibilidad de que se varios técnicos de Comunidades Autónomas acudieran en comisión de servicios

de un mes a Canarias, para apoyar la respuesta a la contingencia.

Otro aspecto a destacar del Modelo aprobado por la CSIA es la iniciativa dirigida a crear un Sistema de Información Común.

En particular, se trata de “impulsar, en coordinación con el resto de los organismos competentes en la materia y en especial con las CCAA y Ciudades de Ceuta y Melilla, la puesta en marcha de un plan de trabajo para la creación de un sistema de información común integrado en torno a dos elementos fundamentales: por un lado la parte del sistema que recabará la información sobre la protección de los niños, niñas y adolescentes que se consideren población diana y por otro el mapa de recursos residenciales de cada territorio”. 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 de los niños y las niñas. Además, el mapa de recursos es particularmente importante para que pueda funcionar adecuadamente el mecanismo voluntario de derivación.

En informes anteriores señalamos las considerables limitaciones del llamado Registro MENA, incluyendo el hecho de que los datos sobre infancia no acompañada en todo el territorio únicamente se condensan desde un prisma institucional más asociado al control migratorio que al de la protección de la infancia. Junto con otras organizaciones, desde UNICEF España hemos venido apuntando insistentemente en el amplio margen de mejora en materia de recogida, sistematización y accesibilidad a datos en materia de infancia en contexto de las migraciones internacionales. Este Modelo tiene como uno de los principales desafíos el desarrollo concreto de las herramientas de información que se enuncian.

Sin agotar las cuestiones que han sido incorporadas a este Modelo, esta herramienta regula aspectos como la financiación por parte de la Administración General del Estado de una serie de gastos necesarios para la ejecución del Plan correspondiente a la declaración de la contingencia migratoria, sin perjuicio de tratarse de una “cofinanciación”. También se establecen criterios para establecer el número de niños, niñas y adolescentes que, en cada caso, debe derivarse, así como para definir las plazas que corresponden a cada

³³. La organización Save the Children se encuentra trabajando en esta línea, de la mano de una financiación estatal del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

comunidad receptora. Asimismo, se contemplan una serie de elementos dirigidos a la evaluación y seguimiento del Plan de respuesta, de carácter anual, con la intervención de todas las administraciones públicas y otros actores clave, y, “en lo posible, la participación de los propios niños, niñas y adolescentes”.

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 de origen y comunidad de destino, se derivará al recurso de protección más adecuado”.

Sin perjuicio de los numerosos aspectos positivos de esta herramienta tan importante, es preciso hacer varias observaciones. La primera, acerca del carácter voluntario de la “adscripción de las distintas CCAA a cada Plan de respuesta”. Si bien ello responde al andamiaje legislativo existente sobre competencias territoriales en materia de infancia, vemos la necesidad de remitirnos a los análisis que efectuamos en 2019 y 2021 sobre la responsabilidad jurídica de España -y por ende, cada administración pública- en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, el cual debe tener en cuenta las particularidades de las contingencias humanitarias migratorias y las situaciones de desprotección evidenciadas en estas circunstancias a lo largo de los años.

Observando el carácter unánime y multipartidario que llevó a la adopción de este Modelo y, como veremos a continuación, a su primera puesta en marcha, cabría pensar – o, al menos, así debería ser – que las Comunidades Autónomas asumirán su parte de responsabilidad a través de este modelo voluntario de traslados o cooperación técnica con las Comunidades que afrontan la contingencia en primera línea.

La segunda cuestión está en lo relativo a la posibilidad de establecer, en cada caso, requisitos adicionales para concretar la derivación de niños y niñas en el marco de un eventual Plan de respuesta que active el modelo. Se mencionan, entre otros, que la persona tenga “reseña en el RMENA”, o “tenga asignado un NIE” o se “haya concluido el proceso de evaluación de la edad”.

Al respecto, consideramos oportuno llamar la atención sobre lo recomendado al analizar la contingencia en Canarias (UNICEF España, 2021) sobre **la necesidad de contar con planes de contingencia por parte de diferentes instituciones que intervienen en esas circunstancias, como la Fiscalía, la Policía Nacional, o la Delegación/Subdelegación del Gobierno, entre otras**. Sobre esta cuestión, como veremos en el capítulo correspondiente, también pueden extraerse algunas enseñanzas de lo realizado por algunos actores en el marco de la respuesta ejecutada para la acogida y protección de las personas desplazadas desde Ucrania.

Por último, otra posible mejora de este Modelo, pasaría por incluir la saturación del sistema educativo entre los criterios para declarar una contingencia migratoria que dé lugar a un Plan de Respuesta. Esta circunstancia es particularmente importante en Ceuta y Melilla, donde las características geográficas podrían llegar a provocar una imposibilidad de ampliación de plazas en el sistema educativo.

II.1.3. La primera implementación del Modelo de gestión de contingencia para la infancia y la adolescencia no acompañada: el 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 para la implementación de esta nueva e importante herramienta. En seguimiento a la decisión sobre distribución de fondos, de marzo del mismo año, la Conferencia Sectorial acuerda el *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*.³⁴

En línea con lo regulado en el Modelo, y con base en la información existente sobre los sistemas de protección respetivos, las administraciones públicas estatales y autonómicas consensuan que se encuentran dadas las condiciones para la Declaración de la contingencia migratoria para los casos de Canarias y Ceuta. En ambas, tanto por las llegadas de un número considerable de niños y niñas no acompañados en años anteriores -y la pervivencia de los desafíos, ante la ausencia de una política de responsabilidad en todo el territorio español-, como por la continuidad de lo que denominamos “contingencia estructural”, o crónica, la sobreocupación de los recursos de acogida de esos sistemas era del 180 y 245 % respectivamente.

34. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Plan_de_Respuesta_2022_2023.pdf

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). En el cuadro respectivo pueden identificarse las Comunidades Autónomas de destino de las derivaciones aprobadas para el primer año.

ACUERDO DE TRASLADOS EN 2022³⁵

Comunidad Autónoma	Cantidad
Andalucía	38
Aragón	21
Asturias	31
Baleares	18
Cantabria	21
Castilla y León	28
Castilla-La Mancha	16
Cataluña	40
C. Valenciana	18
Extremadura	22
Galicia	40
Madrid	30
Murcia	17
Navarra	17
País Vasco	18
La Rioja	3
Total	378

DATOS PROVISIONALES DE TRASLADOS PENDIENTES³⁶

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

³⁵ Fuente: Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certificacion_del_Plan_de_Respuesta_2022_2023.pdf.

³⁶ Fuente: Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia. Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Con base a la información obtenida, entre los motivos por los cuales no se ha cumplido en su totalidad el traslado previsto y acordado en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, se encuentran los siguientes: realización de evaluaciones del interés superior del niño, la lentitud de los procedimientos administrativos y de gestión presupuestaria, la necesidad en la formalización de convenios entre Comunidades Autónomas (y los plazos que ellos requieren), así como la falta de plazas en las Comunidades Autónomas que tienen que recibir. Justo al cierre de este informe, diversas Comunidades Autónomas informaron de que estaban recibiendo a menores de edad procedentes de Canarias al margen del Plan de Respuesta de Canarias del Modelo, circunstancia que había provocado la saturación de sus sistemas.³⁷

En relación con la lentitud de los procedimientos de gestión, cabe señalar que la Ciudad Autónoma de Ceuta, sin embargo, ha utilizado el *Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada* como base jurídica para el traslado de algunos niños a Comunidades Autónomas que, como Ceuta, no requerían necesariamente la formalización a través de Convenio para llevarlos a cabo.

Con relación al acuerdo entre entidades autonómicas para la realización oportuna, ágil y efectiva de las derivaciones, es importante destacar que la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia también aprobó -a mediados de 2022- un documento modelo para tal fin. 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*.³⁸ Este documento estándar puede ser de suma utilidad para el momento de implementación de un Plan de respuesta después de la declaración de una contingencia migratoria, para facilitar los traslados que se estipulen en el marco del plan respectivo. **Las dificultades o demoras evidenciadas en el caso de Canarias podrían indicar la necesidad de que cada administración autonómica refuerce los mecanismos internos, 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 para garantizar los derechos de la infancia, en beneficio también del sistema de protección que estuviera experimentando la contingencia.

Respecto de las derivaciones acordadas por la CSIA para su ejecución en 2023, la información revelada daba cuenta que este proceso se llevaría a cabo en la segunda mitad de año. Teniendo en cuenta el importante incremento de las llegadas a Canarias desde mediados del año (alrededor de 30.000 a octubre de 2023) la implementación de esta segunda parte del acuerdo es imprescindible. A mediados de octubre, el Estado y las Comunidades Autónomas acordaron la implementación de la segunda etapa, en concreto, el traslado de 396 niños y niñas no acompañados en 2023.³⁹ Esta cifra se ha fijado finalmente en 381, porque hay varios menores de edad que se quedan finalmente en Canarias (13) y Ceuta (2). Su efectivización es urgente.

TRASLADOS ACORDADOS PARA 2023⁴⁰

Comunidades Autónomas de destino	Traslados planificados
Andalucía	30
Aragón	24
Asturias	30
Baleares	20
Cantabria	26
Castilla y León	23
Castilla-La Mancha	20
Cataluña	33
C. Valenciana	25
Extremadura	33
Galicia	28
Madrid	34
Murcia	17
Navarra	17
País Vasco	17
La Rioja	4
Total	381⁴¹

37. Varias Comunidades Autónomas 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.

38. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/Certif_Acuerdo_CS_27jul22_tercer_punto_firmado.pdf.

39. Ver, entre otras fuentes, https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/acuerdo-unanime-distribuir-comunidades-menores-migrantes-llegados-canarias_1_10590495.html.

40. Fuente: Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

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

Al respecto, en tanto la situación en Canarias -y en particular, la cantidad de niños y niñas no acompañadas que están acogidos en el sistema de protección de infancia autonómico (unos 4.400 a finales de octubre de 2023), se torna imprescindible promover el diálogo entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas para acordar una política de Estado duradera para garantizar un sistema de reparto basado en la corresponsabilidad y solidaridad, y desde un enfoque de derechos de la infancia. **Considerando el carácter multipartidario que ha caracterizado a esta iniciativa, es de esperar que las administraciones entrantes como resultado de los procesos electorales de todos los niveles de gobierno, reafirmen ese carácter de política de Estado del Modelo aprobado por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.** Este tipo de ejemplos de cooperación para la construcción de políticas públicas no pueden estar sujetos a decisiones que puedan responder a intereses de corto plazo o incluso ajenos a los objetivos identificados y acordados por un consenso unánime, especialmente cuando la continuidad de estas contingencias corrobora su necesidad.

Resulta crucial, por tanto, que los nuevos equipos de gobierno continúen implementando las distintas herramientas previstas por este y sigan adelante colaboraciones que podrían ser particularmente importantes en este proceso, como la que mantiene el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con la Agencia Europea de Asilo (EUAA).⁴²

Finalmente, es oportuno agregar que algunas Comunidades Autónomas, especialmente las de Andalucía y Canarias, se encuentran actualmente o van a iniciar un proceso que tiene como meta la elaboración de un plan autonómico de protección de la infancia en contextos de contingencias migratorias, con la colaboración técnica de Save The Children, y financiación estatal. Este tipo de herramientas pueden complementarse con el *Modelo de gestión* aprobado por todas las administraciones públicas en el marco de la CSIA. Por una parte, el Modelo puede contribuir, a partir de los principios de solidaridad y corresponsabilidad, a evitar la saturación de un sistema de protección, siempre que, con carácter previo, estén asegurados diferentes factores claves para su ejecución oportuna y efectiva ante cada contingencia (voluntad política, articulación, recursos de diferente naturaleza,

etc.). Por la otra, los planes de contingencia autonómicos podrían promover mecanismos de articulación y cooperación entre todos los actores que, ante una contingencia, pueden tener competencias complementarias entre sí -incluyendo instituciones del ámbito estatal-, a fin de asegurar que se llevan adelante en forma oportuna todos los pasos necesarios no solamente para la acogida inmediata y la protección en el territorio respectivo, sino también para la coordinación con las otras administraciones para la aplicación del Modelo.

II.1.4. Reglamento de acogida en materia de protección internacional: un importante paso hacia una acogida con enfoque de derechos de infancia

El 29 de marzo de 2022, en uno de los momentos de mayor intensidad de la contingencia humanitaria migratoria procedente de Ucrania, y por lo tanto, del inicio de la respuesta del Estado español y todas las administraciones públicas -como veremos luego-, se aprueba una importante y esperada normativa: el *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*.⁴³

La Ley de asilo española⁴⁴, 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.

Mediante este Real Decreto, España transpone finalmente la *Directiva europea de condiciones de acogida*⁴⁵ después de nueve 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 desarrollo 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 armados⁴⁶. En 2016, la Agencia Europea de Asilo (EUAA, 2016) publicó una guía que establecía estándares mínimos

42. El nuevo Plan Operativo 2023-2026 ha sido firmado tanto con el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, como con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

43. Ver <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-4978>.

44. 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>.

45. 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.

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

para la acogida, con el fin de asistir a los Estados a implementar correctamente la mencionada Directiva. 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 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 (2016). 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, y múltiples consideraciones sobre información, participación, representación, necesidades especiales, salud, educación, vivienda y alimentación, entre otras cuestiones.⁴⁷

Guías de la Agencia Europea de Asilo (EUAA)⁴⁸

La Agencia Europea de Asilo ha publicado varias guías dirigidas a los Estados miembros en relación con diversas temáticas, incluidas las condiciones de acogida, la identificación de vulnerabilidades, y diversas cuestiones relacionadas con la infancia.

Estos documentos están sirviendo de base para la adopción en España – en el marco de los Planes Operativos firmados por la Agencia y los Ministerio de Inclusión y de Derechos Sociales – de herramientas específicas que incorporen estos estándares europeos:

- “Modular Approach to Reception: Container site designs”.
- “Private accommodation for persons displaced from Ukraine “.
- Guía acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores.
- Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores (también aplicable a la infancia acompañada).
- Guía para la elaboración de planes de contingencia en el contexto de acogida.
- “Assessment of Reception Conditions Tool”.
- “Practical tool for Guardians: Introduction to international protection”.
- “Practical tool for Guardians – The asylum procedure”.
- “Identification of Persons with Special Needs”.
- “Special needs and vulnerability assessment”.
- “Referral toolkit”.
- Herramienta práctica para tutores: Protección temporal para menores no acompañados que huyen de Ucrania.
- “Practical guide on the welfare of asylum and reception staff”.
- Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo.
- Guía práctica de la EASO sobre determinación de la edad.
- Guía práctica de la EASO sobre localización de familiares.

47. <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-reception-conditions-unaccompanied-children>

48. <https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>

El preámbulo del Real Decreto describe los principales antecedentes normativos que se tuvieron en consideración.⁴⁹ Esta novedad representa un avance a destacar con relación al Manual de *gestión del sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*, de 2016. Mientras que un cambio positivo está en la propia naturaleza y relevancia jurídica de un Real Decreto, otros están en el fortalecimiento del enfoque de infancia en esta nueva herramienta normativa con relación a las existentes anteriormente. De hecho, el Manual se ciñe – ya que sigue existiendo, aunque en una versión actualizada – a establecer qué tipo de actuaciones tienen que llevar a cabo las entidades de acogida de protección internacional desde el ingreso de una persona en su recurso. Entre estas acciones están incluidas algunas relacionadas con la infancia – como la gestión de la escolarización –, pero son limitadas y no aparecen enmarcadas con los principios básicos de derechos de la infancia.⁵⁰

Sin ingresar en el análisis exhaustivo de este nuevo Reglamento, nos interesa destacar algunos aspectos que han sido incorporados a esta normativa, que se refieren específicamente a la protección de los derechos de la infancia en el marco de los procedimientos y condiciones de acogida de personas solicitantes de protección internacional. Un primer punto a resaltar está en el artículo 6, a través del cual se han fijado los principios generales de actuación de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal (Secretaría de Estado de Migraciones). De ellos, cabe subrayar, los siguientes:

- Deber de asegurar una atención especializada a las necesidades de personas en situación de vulnerabilidad;
- Especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia;
- Mantenimiento de la unidad familiar de las personas incorporadas al sistema de acogida de protección;
- Garantizar el interés superior del niño.

Por otra parte, el artículo 8 reconoce que, para cumplir los objetivos del sistema de acogida de protección

internacional, es esencial promover la cooperación interinstitucional en el ámbito de la Administración General del Estado, especialmente con aquellos departamentos ministeriales que ejercen competencias en materia de protección internacional y de protección a la infancia.” Esto es particularmente importante. Como veremos en la sección sobre la acogida a las personas desplazadas de Ucrania, esta articulación se vio plasmada en el grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel que fuera creado. Sin embargo, la implementación del Reglamento de acogida también reveló que aún persisten diversos desafíos para asegurar una coordinación más estable e integral dirigida a plasmar -en procedimientos, decisiones y condiciones de acogida- un adecuado enfoque de infancia en los diferentes ámbitos que conforman el sistema de protección internacional.

Ese mismo artículo advierte de la relevancia de la “colaboración y cooperación con las administraciones autonómicas y locales, con la finalidad de garantizar la coherencia, complementariedad y eficacia en la aplicación de las políticas de acogida e inclusión a personas destinatarias.” Al existir numerosos retos en este aspecto, se trata de otro aspecto medular para garantizar un abordaje adecuado a la infancia en el marco de las políticas de acogida para personas con necesidades de protección internacional, por dos motivos.

El primero, por la necesidad de impulsar protocolos u otras prácticas dirigidas a promover y/o fortalecer la articulación entre los ámbitos estatales que actúan en el ámbito de la protección internacional -y las entidades sociales o internacionales colaboradoras- con las entidades autonómicas de protección de la infancia. En nuestros informes de 2019 y 2021 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**. Identificamos allí una vez más⁵¹, que había **una concepción -equivocada- por la cual, los niños y las niñas en los sistemas de protección internacional, al estar con su padre y/o madre u otras personas adultas de referencia, no tendrían necesidad de ciertos servicios y formas de intervención dirigidas de manera particular y especializada a la garantía de sus derechos o atender potenciales situaciones de desprotección**. Las circunstancias de vulnerabi-

49. En particular, la 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 que busca garantizar unas condiciones un nivel de vida dignas de los solicitantes y unas condiciones comparables en todos los Estados miembros; la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; y la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, que modificó el artículo 31.1 de la Ley 12/2009, con el fin de “adaptar el sistema de atención y acogida de personas migrantes y solicitantes de protección internacional a los retos actuales, y establecer un nuevo modelo de colaboración con entidades”.

50. Con relación a las limitaciones del Manual de gestión del sistema de acogida, ver UNICEF España (2016a, 2016b), Collantes, Astete, y Junquera (2016).

51. Ver UNICEF (2016b).

lidad relativas a las causas de la migración y a las condiciones en las que migran, deberían conducir a prácticas orientadas, en línea con el artículo 6 del Reglamento, a la “especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia”.

El segundo está en desafíos ya identificados en otras contingencias humanitarias migratorias, acerca de la **falta de articulación y complementariedad entre el sistema de protección internacional y el sistema de protección de infancia autonómico competente en cada caso**. En especial, con relación a la infancia no acompañada que podría estar en condiciones de solicitar protección internacional como refugiados o a través de la protección subsidiaria, o por razones humanitarias. En 2019, dimos cuenta de la ausencia casi generalizada de prácticas dirigidas a informar sobre su derecho al asilo a niños y niñas no acompañados acogidos en los sistemas de protección de infancia. En 2021, sin perjuicio de algunas iniciativas -entre otros, de ACNUR- que promovían el acceso a este derecho por parte de la infancia no acompañada, persistían estos retos. Las estadísticas actuales en esta materia -como veremos más adelante- dan cuenta de la vigencia de este desafío.

Asimismo, en el marco de esta investigación, 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, por un lado, a la falta de articulación entre esos sistemas hasta ese momento. Por el otro, al contrario, a una incipiente coordinación o complementariedad. En cualquier caso, también revela las debilidades de las políticas y programas de transición a la mayoría de edad, y por ende, las dificultades para las personas ex tuteladas para acceder a derechos -empleo, vivienda, otros- que le permitan 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.⁵²

Es por estos motivos, entre otros, que la necesidad de cooperación recogida en el artículo 8 del Reglamento, entre el sistema de protección internacional y los ámbitos de infancia -tanto estatales como autonómicos-, constituye un importante paso adelante. Su implementación efectiva puede contribuir significativamente a fortalecer el derecho a la protección

internacional -y la acogida, en ese contexto- de todos los niños, niñas y adolescentes migrantes que puedan estar en condiciones de ejercer su derecho de solicitar y recibir asilo.

Otro aspecto del *Reglamento* a destacar está referido al “itinerario del sistema de acogida de protección internacional” (artículo 11). Allí se establece que el proceso de evaluación individualizado de las circunstancias de cada persona, la determinación de las condiciones materiales de acogida debe, por un lado, contemplar la participación de la persona y sus necesidades particulares con base en la situación de vulnerabilidad. A su vez, en “el caso de las personas menores de edad, se realizará una evaluación de su interés superior y necesidades específicas, motivando cada decisión que les afecte.” Esta disposición viene a abordar una importante laguna verificada en la práctica de la acogida -por el sistema de atención humanitaria y de protección internacional—. Sin embargo, como se verá luego, este problema persiste. La práctica evidencia de forma contundente su no aplicación, incluso en el marco de un despliegue sin precedentes como ha sido la respuesta a la población desplazada desde Ucrania.

El mismo análisis, sobre el destacado paso delante de su inclusión en el *Reglamento* y los desafíos existentes, pueden hacerse sobre otras dos disposiciones. Por un lado, con relación a lo establecido en el artículo 12, el cual, al regular los derechos de las personas destinatarias de la acogida de protección internacional, dispone que, “cuando las personas destinatarias sean personas menores de edad, se establecerá un procedimiento que asegure el acceso a información adaptada a su edad y madurez y el derecho a ser oídos.” Por el otro, el artículo 15, sobre la fase de valoración inicial y derivación, estipula que se “realizará un proceso de evaluación del interés superior del menor en todos aquellos casos de familias con hijos menores de edad a cargo.”

En definitiva, **el Reglamento aprobado por el Real Decreto 220/2022 constituye un importante avance en la construcción de un andamiaje normativo robusto en materia de protección de los derechos de personas en contexto de contingencias humanitarias migratorias**, dado que un considerable porcentaje podrían tener necesidades de protección internacional -sin perjuicio de los otros derechos en juego, más allá del asilo-. Desde un enfoque de derechos de infancia, varias de sus disposiciones representan un indudable paso adelante, más allá de otros aspectos que podrían haber sido incorporados.

⁵². Ver, en particular, el capítulo 3 del Informe (págs. 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.

Ahora bien, **la implementación efectiva de esta normativa es seguramente el principal desafío de aquí en adelante.** Así por ejemplo, **meses después de la adopción de este Reglamento, aún no se han acordado directrices comunes para llevar a cabo estas evaluaciones del interés superior de acuerdo con los estándares internacionales y la legislación española en materia de infancia,** cuestión que está

relacionada no solo con las decisiones sobre itinerarios y adjudicación de plazas, sino también con la identificación de vulnerabilidades específicas. A este respecto, cabe mencionar la oportunidad que la actual asistencia técnica de la Agencia Europea de Asilo puede suponer a la hora de avanzar en esta línea, adaptando al contexto español su *Guía práctica sobre el interés superior del niño*.⁵³

La siguiente figura muestra algunos de los elementos clave (no todos) del interés superior del niño en estos contextos



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

53. <https://euaa.europa.eu/es/publications/guia-practica-sobre-el-interes-superior-del-nino> Ver también a este respecto la *Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores*, disponible en <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Guidance-reception-unaccompanied-children-standards-and-indicators-ES.pdf>

La acogida a población desplazada desde Ucrania ha constituido, de alguna manera, un primer test de implementación, con la dificultad de que el Reglamento daba sus primeros pasos a la vez que se iniciaba esta enorme crisis. Como veremos más adelante, la acogida a esta población ha evidenciado también importantes lagunas en la implementación efectiva y adecuada de esta destacada herramienta legal, por lo que respecta a los principios de infancia.

Queda por tanto, un camino a recorrer para conseguir la transversalización del enfoque de derechos de infancia en el sistema de acogida de protección internacional.

Sin perjuicio de ello, es oportuno mencionar la adopción, este mismo año 2023, de dos Resoluciones importantes. Una ha introducido una serie de indicadores propuestos por la Agencia Europea de Asilo (ECAA) para detectar vulnerabilidades, y la otra ha introducido cambios en el *Manual de gestión del sistema de acogida de protección internacional* (incluido el aumento total de las cuantías o la cobertura de matrículas para universidades públicas). No obstante, su impacto es limitado. Por ejemplo, aún quedan por definir cuáles serán las actuaciones precisas que se llevarán a cabo para atender las necesidades específicas de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad.⁵⁴

También hay que aludir al apoyo técnico que está brindando en este momento la Agencia Europea de Asilo (ECAA) al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en este ámbito concreto.

En diciembre de 2020, se firmó un plan operativo tras una evaluación rápida conjunta de necesidades, cuyo objetivo era desarrollar un nuevo modelo de acogida más alineado con los estándares europeos y cambios organizativos relacionados. A éste le siguió un segundo plan para 2022-2023. **En el tercer plan operativo (2023-2026) – firmado entre la Agencia Europea de Asilo y los Ministerios de Inclusión y de Derechos Sociales y Agenda 2030 – la atención sigue centrada en el desarrollo de un nuevo modelo de acogida y los cambios organizativos necesarios, así como en la colaboración en zonas con un elevado número de llegadas. En concreto, se prevé el refuerzo de la capacidad sobre la gestión de datos, la creación de nuevos centros de acogida, el suministro de información, la derivación de personas migrantes vulnerables, el**

fomento de acción en la recepción de la infancia no acompañada, y el aumento de capacidades y formación en el ámbito de la acogida a estos niños y niñas.

Por último, no podemos olvidar que **también está pendiente la regulación reglamentaria de las condiciones de acogida de atención humanitaria, un sistema que adolece de carencias parecidas y que todavía no cuenta con una herramienta legal de estas características. Por el momento, no obstante, de la asistencia técnica de la Agencia Europea de Asilo al MISSM, se ha elaborado ya un protocolo de vulnerabilidades (elaborado junto con las entidades del sistema de atención humanitaria) y se está trabajando en un anexo específico sobre infancia, para identificar vulnerabilidades y gestionar casos.**

II.1.5. Reforma del procedimiento de determinación de la edad

Uno de los procedimientos más controvertidos y criticados de forma recurrente por multitud de instituciones, organizaciones internacionales – incluida UNICEF España – y de la sociedad civil, es el relacionado con la determinación de la edad.

Tal y como hemos tenido la ocasión de poner de manifiesto en otros informes, **este procedimiento no está alineado con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. Es más, este órgano de Naciones Unidas ha recomendado en diversas ocasiones a España la modificación del procedimiento para determinar la edad, a través de dictámenes condenatorios emitidos a raíz de comunicaciones recibidas en el marco del Tercer Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño.**⁵⁵

En relación con todos estos estándares, España debería:

- Considerar la documentación de identidad válida aportada y evitar un recurso automático y sistemático a pruebas de edad (afirmación que está en sintonía con la doctrina del Tribunal Supremo de España);
- Respetar siempre la presunción de minoría de edad, garantizando la permanencia en el sistema de protección de infancia mientras no se cuenta con una decisión definitiva sobre la edad;

⁵⁴ Resoluciones de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal: *Resolución de 9 de enero de 2023 por la que se adopta el sistema de indicadores para la planificación del itinerario de acogida y la prestación de condiciones reforzadas de acogida*, y *Resolución de 7 de agosto de 2023, por la que se modifica el procedimiento del manual de gestión del sistema de acogida de protección internacional*. Como aspecto negativo de esta última, debe notarse que no reintroduce el tramo extra que se había eliminado para las familias monomarentales y monoparentales.

⁵⁵ Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de Comunicaciones, ratificado por España en 2014.

- Analizar la madurez física y psicológica, absteniéndose de recurrir a métodos basados únicamente en pruebas médicas con un elevado margen de error;
- Garantizar la presencia de intérpretes y representantes legales, además de facilitar información adaptada a la edad.

El Gobierno de España puso en marcha un proceso de reflexión sobre esta reforma, que culminó en un proyecto de ley específico. La disolución de las cámaras en mayo de 2023 impidió su aprobación. No obstante, resulta absolutamente esencial garantizar la reforma de este procedimiento, siguiendo las directrices del Comité de los Derechos del Niño.

II.1.6. Estrategia estatal de infancia y Estrategia estatal de desinstitucionalización

El Consejo de Ministros, el 9 mayo de 2023, aprueba la *Estrategia Estatal de Derechos de Infancia y Adolescencia 2023-2030* (EEDIA).⁵⁶ Según lo define el documento aprobado, la “misión de esta Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y la Adolescencia es articular la acción del conjunto del Estado y de las Administraciones en torno a ocho áreas estratégicas y una serie de metas a alcanzar en 2030, todas ellas clave para la plena garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. Una de estas líneas definidas como estratégicas, la número 7, está dirigida a “construir un marco común de protección para la infancia migrante”.⁵⁷

Sin ingresar en el análisis pormenorizado de esta *Estrategia*, ni tampoco en el área relativa a la infancia migrante, es importante subrayar, considerando el foco de análisis de este informe, algunos aspectos que han sido incluidos. Por un lado, la primera línea de trabajo de esta área estratégica es, precisamente, la de “consolidar el modelo de gestión de contingencias migratorias para niñas, niños y adolescentes no acompañados aprobado por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia”. A tal fin, impulsa “la colaboración y cooperación entre administraciones y primando el interés superior del menor ante cualquier otra consideración, incluyendo la situación administrativa en que se encuentre, y adoptando soluciones duraderas de protección”. A su vez, otras líneas de trabajo están orientadas a los siguientes objetivos:

- Mejorar la coordinación y agilizar la tramitación de los diferentes procedimientos de acogida y protección, facilitando el acceso a la protección solicitada, a la protección internacional y temporal, los recursos y servicios públicos a niños, niñas y adolescentes migrantes y, en su caso, sus familias;
- Mejorar la atención a la infancia migrante en los centros 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 formación específica para profesionales destinada a contar con una atención de calidad e información en asistencia jurídica especializada, representación legal, asignación de tutor o tutora, interpretación, mecanismos de denuncia de abusos o malos tratos accesibles y efectivos;
- Fortalecer y profundizar la capacitación y competencias sobre los derechos de la infancia migrante, el deber de protección de la persona menor de edad y su interés superior de todo profesional implicado en la acogida, atención, protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes migrantes, desde guardias de frontera a cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, personal de los centros de protección y recepción, de asistencia jurídica, atención psicológica y personal judicial, delegaciones de gobierno y oficinas de asilo y extranjería.

Estas líneas de trabajo se vinculan con los principales desafíos identificados en años anteriores. Los informes de UNICEF España (2019, 2021) y de muchos otros actores han resaltado la necesidad de una política que garantice la articulación entre las administraciones públicas -desde el principio de solidaridad y, más importante aún, de corresponsabilidad- y la elaboración de una política pública de Estado de protección de los derechos de la infancia ante dichas contingencias. Esos objetivos estratégicos, de implementarse adecuadamente, podrían contribuir a atender esos retos.

El antecedente del Modelo de gestión de contingencia y su primer Plan de Respuesta (Canarias y Ceuta), impulsado en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, **evidencia que es posible generar esa articulación y búsqueda de consensos entre todos los niveles de la administración, aplicando medidas concretas. Es funda-**

56. Ver <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2023/refc20230509.aspx#Estrategiaderechosinfancia>.

57. Disponible en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Conferencia_Sectorial/report_CERTIF_29_03_3023_ES-TRATEGIA_A_CM.pdf. Ver también https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/Estrategia_Derechos_Ministerio_WEB_ok_ACCESIBLE.pdf.

mental que esta modalidad de trabajo guíe el diseño e implementación una política pública para contextos de contingencia humanitaria migratoria. Este enfoque holístico e interinstitucional puede redundar en asegurar una acogida y protección efectiva y oportuna de la infancia que llega al país en condiciones de vulnerabilidad. Al contrario, un abordaje desarticulado y sin la debida previsibilidad y preparación podría derivar, luego, en proceso de exclusión, marginalidad, explotación y otras formas de violencia y abusos contra niños y niñas en territorio español, con impacto en corto, mediano y largo plazo. Hay un nexo ineludible entre políticas de contingencia y de inclusión social, y por ello en la sección siguiente se analizan algunas medidas recientes en este último aspecto.

Por otra parte, desde fines de 2022 se puso en marcha el diseño y desarrollo de la *Estrategia estatal de desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad*, “una iniciativa participativa liderada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, un compromiso y elemento central en el desarrollo del componente 22 del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* financiado por la Unión Europea. La estrategia propondrá medidas para mejorar los sistemas de apoyo y cuidado a las personas que viven situaciones de vulnerabilidad y exclusión”⁵⁸. Se dirige 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, desde entornos institucionales hacia servicios de apoyo en la comunidad en los que se promueve la participación social y apoyos domiciliarios y comunitarios ajustados a las necesidades, la voluntad y las preferencias de las personas, contribuyendo a su bienestar, a su desarrollo integral y a un proyecto de vida elegido.

En relación con los niños, niñas y adolescentes, el marco conceptual establecido por la estrategia 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)”**. El marco está en sintonía con la Convención sobre los Derechos del Niño, las *Observaciones*

Generales del Comité de los Derechos del Niño y las Directrices de la ONU sobre las Modalidades alternativas de cuidado.

Actualmente aún hay 16.177 niños y niñas en situación de acogimiento residencial, distribuidos en un total de 1.185 recursos residenciales de protección y 15.723 plazas ofertadas, con una media de 13,7 niños y niñas atendidos por recurso. Según el último *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia* (2021), estos recursos representan la respuesta ante casi la mitad de las medidas de guarda en la actualidad (46,7%).

En 2020, el total de menores de edad no acompañados que llegaron a España y que recibieron acogida fue de 5.670, la práctica totalidad recibió apoyo en acogimientos residenciales frente a sólo 91 casos de acogimiento familiar. En consecuencia, según los datos oficiales de 2021, los niños y niñas procedentes del extranjero y los menores no acompañados tienen una menor participación en el acogimiento familiar.

Los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad española representan el 90,2% de la infancia y adolescencia en situación de acogimiento familiar, seguido del grupo de nacionalidad extranjera (9,74%) y los menores de edad no acompañados (0,59%). Por su parte, el 59,5% de la infancia en acogimiento residencial es de nacionalidad española, el 40,5% es extranjera y 28,7% restante pertenece al grupo de menores de edad no acompañados, según los datos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.⁵⁹

II.1.7. De la contingencia a la inclusión: prácticas recientes a destacar

En el informe que elaboramos en 2021 sobre la situación de la infancia migrante en Canarias, analizamos el impacto en los derechos de niños y niñas no acompañados de una respuesta insuficiente, concebida desde una mirada de corto plazo y sin preparación previa. Las consecuencias se evidenciaban no solamente en aspectos relativos a la primera acogida y las condiciones en los centros de emergencia, sino también en limitaciones, dificultades y obstáculos para comenzar el proceso de inclusión social. Asimismo, en ese informe dedicamos algunas secciones a examinar cómo ese proceso debe verse complementado por una serie de políticas y medidas que, desde una mirada holística, intersectorial e interinstitucional, va-

58. <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/>.

59. Fuente de los datos mencionados en este apartado: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023): Marco Estratégico de la desinstitucionalización para una buena vida en la comunidad: <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2023/07/Marco-Estrategico-de-la-desinstitucionalizacion-final-ok.pdf>

yan alcanzando las metas de inclusión social, a través de la realización de derechos. **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.

Las condiciones de acogida, elemento clave de la intervención en salud mental

La migración en sí misma no tiene por qué comprometer enormemente la salud mental de un niño, una niña o joven migrante. No obstante, el desarraigo y, sobre todo, una serie de vivencias potencialmente traumáticas que tienen niños y niñas migrantes, les sitúan en una situación muy vulnerable desde el punto de vista psicosocial.

Estos eventos tienen el potencial de ser traumáticos, por lo cual representan un importante condicionante para la salud, pero no son traumáticos en esencia ni tienen por qué ser una fuente de problemas de salud mental. Su afectación será diferente en cada persona.

¿Qué es lo que influye para que pasen de potencialmente traumáticos a traumáticos? Depende de la persona superviviente al evento, de su contexto inmediato y general y de las características de la experiencia traumática.

Lo que sucede tras los eventos traumáticos, entre ellos **la respuesta del personal implicado desde el mismo momento en que llega un niño o una niña migrante a nuestro país (personal sanitario, fuerzas de seguridad, profesionales del ámbito social y educativo...)** acaba por definir la evolución de un **evento potencialmente traumático a un problema de rango clínico** (estrés clínico o estrés postraumático, trastornos de ansiedad o depresión – que se duplica en quienes son supervivientes de un trauma) o síntomas aislados que repercuten en la vida diaria (crisis de pánico o insomnio).

Sin atender las necesidades básicas y la inestabilidad social es impensable no avanzar hacia la patologización de las experiencias potencialmente traumáticas. La inestabilidad (edad, documentación, falta de trabajo, etc.) producen inseguridad y esta refuerza los trastornos o sus consecuencias. Para que cualquier tratamiento sea eficaz, es necesario garantizar una atención adecuada a las condiciones sociales de la persona.

Algunos datos sugieren que la plasticidad en la respuesta de las personas más jóvenes es aún más amplia: **si se restauran las condiciones adecuadas de protección (especialmente garantizando acogida en hogares o a través de fórmulas de tipo familiar), las posibilidades de recuperar una vida funcional son más elevadas.**

Estas evidencias apuntan a la importancia de la primera acogida, que debe garantizar:

- Acceso a necesidades básicas: seguridad y protección, refugio, sustento, vínculos afectivos y trato individualizado, acceso a la salud a documentación y permisos.
- Educación, actividades recreativas, deportivas y de ocio.
- Detección precoz de necesidades de salud mental y soporte psicosocial temporal: solo pocas veces se necesitan derivaciones para una atención especializada.⁶⁰

60. Fuente: "Curso en Salud Mental e intervención psicosocial en niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, con competencia cultural y enfoque de derechos de infancia" organizado por el Programa de Psiquiatría Transcultural del Hospital Vall d'Hebron de Barcelona en colaboración con UNICEF España.

Por estos motivos, es oportuno destacar brevemente algunas iniciativas recientes que contribuyen a ese proceso de inclusión social. Concretamente, hacemos referencia a las siguientes cuestiones:

a) **La reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería**⁶¹

Tal y como pusimos de manifiesto en otras ocasiones, “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 (...) Y por lo tanto, **garantizar -con la mayor celeridad posible- el acceso a un permiso de residencia, 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**, especialmente cuando los niños y las niñas en contexto migratorio se encuentran en las condiciones de vulnerabilidad como las que hemos descrito. 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” (UNICEF España, 2021:59).

Los argumentos de la modificación del *Reglamento de Extranjería* van precisamente en esa dirección. En efecto, el Real Decreto 903/2021, subraya en sus párrafos introductorios que “la residencia de los y las menores que sean tutelados en España por una Administración Pública... se considerará regular. Pese a ello, la falta de documentación de estos/as menores de edad plantea, en la práctica, importantes dificultades no solo mientras mantienen esta condición sino, especialmente, en el momento en el que cumplen los dieciocho años y acceden a la mayoría de edad. Estas dificultades inciden de forma negativa en su inclusión e integración en la sociedad, especialmente en el caso de las menores no acompañadas por su mayor vulnerabilidad.” Entre los principales cambios que introduce este decreto, cabe destacar los siguientes:

- La reducción del plazo para el inicio del procedimiento de autorización de residencia para los niños y las niñas, de nueve 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 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 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.

El Defensor del Pueblo destacó, a inicios de 2023, el efecto tangible de esta reforma: “A la vista de los datos facilitados por la Dirección General de Migraciones, el impacto de la citada reforma un año después de su aprobación puede considerarse muy positivo. Así, se registraron 18.299 solicitudes, de las que se concedieron 14.584. Se han concedido 6.507 autorizaciones de residencia a menores extranjeros no acompañados, 4.539 de carácter inicial. En el caso de los jóvenes ex tutelados se han concedido 8.347 autorizaciones de residencia. (...) El impacto positivo de la reforma se aprecia también con claridad en el número de altas laborales en el sistema de la Seguridad Social que, según los datos

61. 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.

facilitados, se han multiplicado por tres en los primeros meses de vigencia de la reforma...” (Defensor del Pueblo, 2023:165).

En mayo de 2023, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones informaba de que el número de autorizaciones de residencia concedidas a menores de edad había llegado a 8.188, y a 9.378 los permisos tramitados a personas jóvenes extuteladas.

b) Las modificaciones a las condiciones de acceso al Ingreso Mínimo Vital

El *Real Decreto-ley 20/2020, por el cual se creó el IMV*, establecía una serie de requisitos y criterios que excluían a las personas migrantes ex tuteladas por los sistemas de protección de infancia, al llegar a la mayoría de edad. Por esa razón, recomendamos que se adoptasen medidas dirigidas a “contemplar a las y los jóvenes extutelados dentro de programas de protección social, como el Ingreso Mínimo Vital o programas autonómicos de transferencia de ingresos o rentas a personas en condiciones de vulnerabilidad” (UNICEF, 2021:98). La *Ley 19/2021* ha atendido en cierta medida esas preocupaciones.

Si bien la normativa también establece que la edad mínima para el acceso al IMV es de 23 años, ha introducido un importante avance, al aclarar que “no se exigirá el cumplimiento de este requisito a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas habiendo estado bajo la tutela de Entidades Públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad” (artículo 4.b). Por otra parte, es cierto que el requisito de contar con residencia legal y efectiva en España “y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud” (art. 10), podría resultar un obstáculo. Sin embargo, una implementación efectiva -incluyendo en contextos de contingencia- de la reforma introducida por el Real Decreto 903/2021, antes comentada, podría mitigar o anular esa dificultad.

c) Una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) sobre regularización migratoria

Con relación a la relación entre la irregularidad migratoria y su impacto en los derechos de la infancia, otra medida que es preciso resaltar ha sido

impulsada por parte de centenares de entidades sociales. Se trata de una iniciativa legislativa popular (ILP) dirigida a la implementación de un programa de regularización migratoria, que podría beneficiar a alrededor de 500.000 personas, de las cuales, se estima, una tercera parte serían menores de edad (niños y niñas de familias migrantes y otros que no están entre la población objeto del Real Decreto 903/2021, como habían observado algunas entidades sociales⁶²). Dos años atrás, Save the Children y Por Causa (2021) calcularon que había alrededor de 150.000 niños y niñas en estarían en situación de irregularidad migratoria. Esta iniciativa, en febrero de 2023, y después de conseguir más de las 700.000 firmas, ingresó al Congreso de Diputados para su tratamiento.⁶³

El 10 de mayo, representantes de las instituciones impulsoras del proyecto reafirmaron los argumentos de esta iniciativa ante las y los integrantes de la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso.⁶⁴ Allí se insistió sobre los efectos directos e indirectos que la regularización tendría en materia de protección y garantía efectiva de los derechos de niños y niñas, y prevención de diferentes formas de exclusión y explotación, realidad abordada en informes de diferentes actores especializados (entre otros, ver Por Causa y Save the Children, 2021; UNICEF LACRO 2020). A fin de cumplir metas y deberes jurídicos básicos en materia de protección de la infancia, es de vital importancia que el Congreso avance pronto con el tratamiento y aprobación de una iniciativa de esta naturaleza.

d) La Estrategia de Juventud 2030

En el ámbito de la articulación entre políticas de acogida, protección e inclusión social sostenible de la infancia y adolescencia migrante, también es oportuno hacer mención de la *Estrategia Juventud 2030*, aprobada en 2022.⁶⁵ En particular, el objetivo 5.7. de la estrategia está dirigido a “promover los derechos humanos y la plena inclusión de los y las jóvenes y adolescentes migrantes, migrantes tutelados, niños, niñas y adolescentes no acompañados y extutelados, fomentado unas políticas de inmigración justas y solidarias”. Asimismo, y en línea con lo que analizaremos en el capítulo relativo al *Pacto Europeo de Migración y Asilo*, ese objetivo de la *Estrategia Juventud 2030* incluye lo siguiente: “Promover una política

62. Ver <https://www.caritas.es/noticias/reglamento-extranjeria-reforma-necesaria-aunque-limitada/>.

63. Ver https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-330-1.PDF.

64. Ver https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-899.PDF.

65. Ver https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2022/11/estrategia_de_juventud_2030_web_0.pdf.

europea de inmigración justa y solidaria, a través de la articulación de vías legales y seguras, que respete los derechos humanos y garantice las libertades y principios de la UE para todas las personas, para reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, brindándoles atención y asistencia, para crear condiciones que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales.”⁶⁶

e) Las trabas normativas para la realización de actividades deportivas federada

Una última cuestión a señalar tiene que ver con la posibilidad de la realización de actividades deportivas federadas. Al respecto, es oportuno señalar el cuestionamiento de la constitucionalidad de la *Ley del deporte* (Ley 39/2022, de 30 de diciembre), cuyos artículos 9, 48.3 y 49.5, al impulsar la práctica deportiva de personas extranjeras como vía de integración social, incluyendo a quienes son menores de edad, y 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” (2023:186). De la misma manera, el 4 de abril de 2023, en el marco de una queja recibida, recomendó que se examinase “la oportunidad de promover una reforma legislativa para la modificación de los artículos 9, 48.3 y 49.5 de la Ley 39/2022..., con la finalidad de que no quepan interpretaciones que pudieran limitar el ejercicio de los derechos”.⁶⁷

II.2 La protección de infancia desplazada de Ucrania y en otras contingencias humanitarias migratorias recientes

Este capítulo está dedicado a analizar los principales elementos y características -desde un enfoque de derechos de infancia- de todas las decisiones políticas y medidas que se han implementado en España con el objetivo de garantizar la acogida, la protección y, de manera más sucinta, la inclusión, de la población desplazada desde Ucrania desde el inicio de la guerra. Además, teniendo en cuenta la convivencia de esta situación extraordinaria con otras contingencias humanitarias migratorias -tanto de carácter estructural como vinculadas a situaciones más coyunturales-, se describen algunos aspectos des-

tacables sobre estos casos, incluyendo aquellos que se manifiestan de manera particular en la frontera sur del país (Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla).

II.2.1. El Plan Ucrania: ¿un ejemplo de política de Estado de acogida y protección en contexto de contingencia humanitaria migratoria?

El 4 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 por la que cual se considera que la afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania se inscribe en el contexto definido por el artículo 5 de la *Directiva sobre protección temporal*. Así, la Unión Europea decide aplicar, por primera vez en más de veinte años, la *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*. Con base en el artículo 2 de esta Decisión de Ejecución, las personas a las que se aplica la protección temporal son aquellas desplazadas desde Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 en adelante.

Como indican las estadísticas sobre personas desplazadas de Ucrania entre los 27 Estados de la Unión Europea, a junio de 2023, España se ubicaba en 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,⁶⁸ alcanzando más de 183.000 personas.

Esta protección es una de las medidas centrales implementadas por España en contexto de esta contingencia migratoria, dentro de una batería de iniciativas que puede calificarse como inéditamente amplias, en términos de integralidad, complementariedad, agilidad, transversalidad e implicación de las esferas más altas del Estado. En concreto, merece la pena destacar:

- Los mecanismos de articulación interinstitucional.
- La participación prácticamente unánime de las administraciones públicas de todos los niveles.
- Las manifestaciones y prácticas de solidaridad y voluntad de acogida de una considerable parte de la población de los Estados europeos, incluyendo la española.

66. Para conocer las líneas de actuación previstas en el marco del Objetivo 5.7, ver INJUVE (2022: pp. 189-190).

67. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/modificacion-de-la-ley-39-2022-del-deporte-para-no-limitar-lo-derechos-de-los-extranjeros-en-espana/>.

68. Ver <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#category-6-403448>.

II.2.1.1. Unánime voluntad política, abordaje integral y articulación interinstitucional: claves para un plan de acogida y protección en contexto de contingencia humanitaria migratoria

La respuesta desplegada en España en materia de acogida y protección de las personas desplazadas como consecuencia de la guerra en Ucrania ha configurado una serie de avances en diferentes niveles, los cuales cabe describir con cierto nivel de detalle:

a) 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”**⁶⁹. 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.

Hacemos referencia a este pasaje del *Pacto Mundial* porque uno de los numerosos y principales aspectos positivos a destacar de la respuesta española al desplazamiento forzoso 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, cabe señalar que ya el 2 de febrero de 2022 se había establecido, bajo la órbita del Consejo de Seguridad Nacional, un **Comité de Situación**, presidido por el ministro de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Este Comité, con mandato para abordar múltiples dimensiones interiores y exteriores relativas a la situación del conflicto armado en Ucrania, decide -una vez iniciada la guerra en Ucrania- la creación de cinco **grupos de trabajo**. Uno de ellos tiene el objetivo de la “coordinación y seguimiento de la gestión de la recepción y acogida de los desplazados temporales procedentes de Ucrania”⁷⁰. Este grupo se reúne por primera vez el 4 de marzo, fecha en la cual se publica la *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal*.⁷¹

El Grupo de Trabajo de Recepción y Protección Temporal es un grupo interministerial de coordinación, presidido por el subsecretario del Ministerio de Presidencia, y la coordinación del Departamento de Seguridad Nacional. 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*,⁷² 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 2021.⁷³

Desde UNICEF España habíamos alertado sobre la necesidad de elaborar una Estrategia Nacional para la protección de la infancia en las crisis humanitarias migratorias (2021:96). En concreto, subrayamos la importancia de que esta clase de iniciativas fuera “coordinada por un órgano estatal de alto nivel político, como la Presidencia del Gobierno o una de las Vicepresidencias, y en el aspecto operativo”.

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. Consideramos que es una de las numerosas enseñanzas positivas de

69. *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.

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

71. Ver <https://www.boe.es/doue/2022/071/L00001-00006.pdf>.

72. Ver <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36/con>.

73. Para un análisis más exhaustivo sobre este Plan, incluyendo aspectos de articulación y cooperación interinstitucional (horizontal y vertical) en contextos de crisis multidimensional, la participación social, el concepto de seguridad humana con un enfoque centrado en las personas y la protección de derechos, incluyendo la no discriminación, ver la Orden PCM/575/2021, en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9631>.

la respuesta a esta contingencia, y como tal, podría conducir a desarrollar iniciativas que consoliden esta clase de enfoques -dándole carácter de política de Estado- para otras crisis humanitarias migratorias, como las que de manera crónica vienen manifestándose, por ejemplo, en la frontera sur del país.

Este grupo, que se ha reunido en 22 ocasiones desde su creación⁷⁴, se ha ocupado de analizar y coordinar a nivel estatal todos los aspectos relacionados con la recepción, acogida y concesión de protección temporal de las personas afectadas por la guerra en Ucrania. 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: el primero es, como ya se destacó y tal como se puede observar en esta sección y las siguientes, en 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.**

El segundo es 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.

b) Medidas normativas sobre acogida y protección en contexto de contingencia humanitaria

Uno de estos elementos de política pública ha sido el aspecto normativo, tanto desde el Estado como de administraciones públicas autonómicas y municipales -como luego veremos-. En el ámbi-

to estatal, cabe destacar en primer lugar la *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.*⁷⁵ El carácter ampliado de la Decisión de Ejecución, a propuesta de los Ministros de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y el de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Interior, determinó que, además de los supuestos incluidos en la decisión del Consejo, se otorgue la protección temporal a las siguientes personas:

1. Nacionales de Ucrania que estaban en situación de estancia en España, antes del 24 de febrero de 2022 y, ante el conflicto armado, no pueden regresar a su país.
2. Nacionales de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania y no pueden regresar a su país o región.
3. Miembros de las familias de las personas señaladas en los casos anteriores.⁷⁶
4. Nacionales de Ucrania que se encontraban en España en situación migratoria irregular antes de la fecha antes mencionada.

Continuando con el cuadro normativo implementado en el marco de la respuesta al desplazamiento forzado desde Ucrania, el *Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.*⁷⁷ Este Reglamento tiene como objeto “regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la Unión Europea que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país, y que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1.A de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Siguiendo la *Directiva 2001/55/CE* del Consejo, la definición de desplazado (art. 2) contempla, por un lado, a quienes “hayan huido de zonas de conflic-

74. Hasta octubre de 2023, fecha de cierre de esta investigación.

75. Ver <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170>.

76. Cónyuge/pareja, hijos menores o de su cónyuge, otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de ellos.

77. 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.

to armado o de violencia permanente”; y por el otro, las “personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos”. Luego, el *Reglamento* (Capítulo IV) precisa el contenido de esta protección, que incluye lo siguiente:

- 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.

La *Orden PCM/169/2022*, de 9 de marzo, desarrolla de manera particular el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por la guerra de Ucrania en España.⁷⁸ Esta normativa, de forma breve, regula aspectos generales como la instrucción, resolución, renovación y cese de la protección. 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.

c) Normativas para promover la atención e inclusión social

Otras normativas adoptadas con posterioridad han estado dirigidas a aspectos relativos a la atención e inclusión social de las personas con estatus de protección temporal en el marco de la guerra en Ucrania. Desde el ámbito estatal, se promovieron una serie de ayudas a transferir a otras administraciones públicas, a partir de dos resoluciones adoptadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a inicios de agosto de 2022.⁷⁹

En primer lugar, se aprueba el *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*.⁸⁰ Se trata de concesiones directas, “con carácter excepcional y por razones de interés público, social y humanitario, de subvenciones a las Comunidades Autónomas para promover y fomentar una mejor atención a las necesidades básicas de las personas beneficiarias de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes, compensando el incremento en el gasto corriente y de personal que hayan tenido y vayan a tener las administraciones de las entidades beneficiarias y las entidades locales de sus respectivos territorios entre el 24 de febrero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023”. Entre las actuaciones de las administraciones a subvencionar, la normativa incluye las siguientes:

- Refuerzo de servicios de información y orientación que facilite el acceso equitativo a los recursos sociales y a los servicios.
- Servicios de alojamiento o manutención a las personas con protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de medios económicos suficientes.
- Ayudas económicas como complemento a las prestaciones básicas de alojamiento y manutención.
- Servicios de conciliación, ocio y tiempo libre.
- Servicios de aprendizaje del castellano u otras lenguas oficiales.

78. Ver https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3715.

79. Ver <https://www.inclusion.gob.es/web/guest/w/el-gobierno-aprueba-una-ayuda-para-familias-vulnerables-de-ucrania-de-400-euros-mas-100-euros-por-menor-al-mes>.

80. Ver https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?lang=en&id=BOE-A-2022-12937.

Por su parte, el *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.⁸¹ Estas subvenciones consisten concretamente en el pago de una ayuda de cuantía 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. El artículo 6 establece una serie de requisitos para el otorgamiento de esta ayuda económica directa, como la obtención del estatuto de protección temporal, el empadronamiento en un municipio de la entidad autonómica beneficiaria, acreditar carencia de recursos, y no ocupar plaza del sistema de emergencia estatal o que forme parte del itinerario de acogida.

Sin perjuicio del carácter positivo de estas dos herramientas de asistencia económica (a las administraciones públicas y a las personas y familias con protección temporal), es preciso señalar dos cuestiones. La primera, de carácter operativo, en particular de los tiempos de ejecución. En efecto, 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,⁸² lo cual habría dado lugar a una investigación por parte del Defensor del Pueblo.⁸³ 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.

Aunque es cierto que algunas necesidades básicas se entienden cubiertas en tanto las familias se encuentren recibiendo alguna clase de acogida, esas ayudas directas desempeñan una función vital para su inclusión social, incluyendo la atención de los niños y las niñas de cada grupo familiar.

La segunda cuestión a observar sobre estas buenas prácticas en materia de atención a personas que reciben un estatuto de protección, en tanto lecciones

aprendidas, está en la relevancia de extenderlas, como política pública, a otras circunstancias similares -actualmente y en el futuro-. Es decir, como parte de un enfoque más integral a las políticas de protección. De esta manera, **estas herramientas dirigidas a la atención e inclusión social de todas las personas y familias, incluyendo niños y niñas, que obtengan un estatus de protección internacional o temporal, podrían tener un carácter universal, es decir, sin perjuicio de la nacionalidad de origen o de la contingencia humanitaria de la cual la persona o familia debió desplazarse.** Esta reflexión, en nuestra opinión, se complementa con lo que señalaremos más adelante, en el capítulo de este informe relativo a los desafíos existentes para el ejercicio del derecho humano al asilo de niños, niñas y familias nacionales de terceros países diferentes de Ucrania, incluyendo el derecho a la acogida y atención en esas circunstancias. Allí se describen una serie de problemas, obstáculos y restricciones que enfrentan las familias y la infancia solicitante de protección, configurando un tratamiento considerablemente diferente del desplegado para la población desplazada desde Ucrania.

d) Iniciativas específicas para la acogida y protección de la infancia

Al analizar, desde un enfoque de derechos de infancia, las normativas -de diferente naturaleza jurídica- adoptadas en el marco de la contingencia humanitaria migratoria relacionada con la situación en Ucrania, es importante destacar lo siguiente. **La variedad de iniciativas en este punto revela no solamente un carácter integral desde la diversidad de actores institucionales que han intervenido, dentro de sus competencias, como parte de la respuesta de protección a personas desplazadas. También evidencian la importancia de complementar herramientas normativas de carácter general (protección temporal, acogida, atención social) con aquellas orientadas a la atención especializada de determinadas personas en condiciones de particular vulnerabilidad en estas circunstancias, como la infancia y la adolescencia.**⁸⁴

Por un lado, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, desde la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, emitió, el 29 de marzo de 2022, unas *Recomendaciones relativas a la*

81. Ver https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12938.

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

83. Ver https://elpais.com/economia/2023/03/01/mis_derechos/1677670754_810344.html.

84. En el ámbito europeo, la Agencia Europea de Asilo publicó una Herramienta Práctica par Tutores sobre protección temporal para menores no acompañados que huyen de Ucrania. Disponible en <https://euaa.europa.eu/es/publications/herramienta-practica-para-tutores>.

protección de niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto bélico provocado por la invasión rusa de Ucrania. Estas directrices, elaboradas a partir de instancias de diálogo y articulación con las entidades públicas de protección de infancia autonómicas, con otros ministerios y organizaciones especializadas, están orientadas a lograr pautas, mecanismos y objetivos comunes de actuación y coordinación para “asegurar la máxima protección a la infancia y adolescencia en la respuesta humanitaria”.

Este importante documento, después de describir las normativas aplicables y los derechos de niños y niñas -y los principios de interpretación, como el interés superior-, realiza una serie de recomendaciones a todos los actores públicos y sociales que, de manera directa o indirecta, sean parte de las iniciativas de acogida y atención de las personas menores de edad desplazadas desde Ucrania. Algunas recomendaciones generales abordan la importancia de adaptar los recursos a los niños y las niñas, así como a necesidades especiales que cada uno pueda tener -por ejemplo, por discapacidad, condiciones de salud, u otras-, los diferentes modelos de acogimiento (residencial, familiar), la relevancia del registro de todas las personas menores de edad desplazadas, cuestiones relativas a la prevención de la trata y la protección de sus víctimas, y el deber de tener entornos seguros para la infancia, en línea con la LOPIVI.

Seguidamente, se promueven algunas **directrices específicas para diferentes perfiles de casos de infancia desplazada en esta contingencia.** Se recomiendan pasos focalizados a seguir en los siguientes casos:

- a) Que hayan llegado con sus progenitores o tutores legales;
- b) Que hayan llegado en el marco de programas de desplazamiento temporal de niños y niñas;⁸⁵
- c) Que hayan llegado con personas adultas sin vínculo familiar acreditado;
- d) Niños, niñas y adolescentes no acompañados; y
- e) Que hayan llegado en el marco de acogimientos transfronterizos.⁸⁶

En definitiva, estas directrices tuvieron como objetivo, en un contexto inédito de despliegue de acciones por parte de todas las administraciones públicas, por

centenares de entidades sociales y la ciudadanía en general, homogeneizar las actuaciones de todos los actores, sobre la base de los estándares legales de protección de los derechos de la infancia, así como de particularizar la atención según las diferentes categorías de niños y niñas en contexto de migración.

Es fundamental que estos criterios guíen, de aquí en adelante, las respuestas a todas las contingencias 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 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 Sur, a la vez que se garantiza su protección frente a la trata de seres humanos.

De manera complementaria, la Dirección también emitió unas *Recomendaciones para la ciudadanía sobre desplazamientos y acogida de niños, niñas y adolescentes.*⁸⁷ Estas directrices se elaboraron, por un lado, con el mismo objetivo que las recomendaciones antes descritas, y por el otro, 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 de 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, garantizando que se cumplan los requisitos y medidas necesarias para mantener su protección. Con ese fin pedimos a todas las entidades, organizaciones, empresas y particulares que cumplan con las siguientes medidas e indicaciones.”

A lo largo de la presente investigación, **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

85. Según artículos 187 y 188 del Reglamento de Extranjería RD 55/2011, de 20 de abril.

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

87. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/comunicacion/docs/comunicado_MDDSS_16_03.pdf.

dieron lugar a la intervención de diferentes instituciones estatales, autonómicas y/o locales, incluyendo la presentación de denuncias ante la justicia. Bien por la necesidad de articular y regular la solidaridad ciudadana generada en este contexto y la voluntad política de las administraciones públicas, como por el deber de prevenir riesgos asociados a la intervención de redes criminales u otras formas de abuso y violencia contra infancia desplazada, la actuación coordinada de las entidades de protección competente es un factor imprescindible en estas circunstancias.

El carácter integral a través de la intervención de diferentes instituciones hacia un objetivo común también se evidenció en el plano de la protección de la infancia desplazada. En efecto, las medidas impulsadas desde el Estado para la protección de la infancia en el contexto de esta crisis humanitaria, no se circunscribieron a la Dirección de infancia y adolescencia. El Fiscal de Sala Coordinador emitió dos importantes documentos, ambos dirigidos a todas las y las Fiscales de las Secciones de Menores del país. El 23 de marzo de 2022, destacando las recomendaciones de esa Dirección y reafirmando la necesidad de agilizar los trámites así como de homologar las prácticas, el Fiscal señala unos criterios de actuación dirigidos a “asegurar, en todos los territorios, unos mínimos imprescindibles”:

- 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: si bien la intervención debe guiarse por la salvaguarda del interés superior, se debe facilitar las soluciones propuestas por las entidades en tanto se garantice que la medida protección es la mejor para el niño (por ejemplo, evitando separaciones entre hermanos o con otros familiares).

Complementariamente, el 8 de junio, el Fiscal de Sala Coordinador de Menores acordó una serie de instrucciones sobre la protección de niños ucranianos en situación de “riesgo activo”. Allí se indica, con relación a los niños no acompañados, que es “necesario articular un protocolo destinado a unificar criterios de actuación de las distintas Secciones de Protección de Menores”, con particular atención en dos tipos de situaciones:

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

b) Grupos de niños y niñas “que, sin mediación de su embajada, se desplazan en un traslado organizado por algunas ONG en el marco de planes humanitarios e, incluso, por personas individuales que lo hacen con una finalidad encomiable de solidaridad, y en algunas ocasiones sin ningún tipo de puesta en conocimiento, tanto de las autoridades ucranianas como de las españolas, lo cual les coloca en una situación de mayor vulnerabilidad”.

En ambos casos, la Fiscalía indica la necesidad de proceder, cuando se tenga conocimiento de los mismos, a la identificación, documentación y registro de esos niños y niñas “como menores en situación de riesgo activo”. Luego se deberá informar a “las Secciones de Protección de Menores de las Fiscalías” correspondiente, y ponerles, “ya registrados, a disposición de la entidad pública correspondiente”. “La actuación del fiscal de menores en estos casos consistirá en incoar un expediente individual por cada niño e instar de la entidad pública de protección autonómica correspondiente la adopción de las medidas de protección que correspondan”. En caso 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”. Finalmente, la Fiscalía vuelve a recordar que “la actuación del Ministerio Fiscal debe ser la de garantizar el interés superior del menor en cada uno de los supuestos y en ningún caso suponer un obstáculo o retraso a la solución del problema”, y solicita a todos las y las Fiscales Delegados la remisión de todos los asuntos relativos a la protección de niños y niñas de Ucrania que hayan incoado, incluyendo las medidas de protección adoptadas por cada entidad pública.

De la misma manera, desde el ámbito del Ministerio de Interior, y teniendo en cuenta sus competencias sobre infancia migrante -y en particular, en contextos de contingencia-, es preciso señalar que la Policía Nacional también ha desarrollado una herramienta para facilitar la acogida y protección de niños y niñas desplazados. En particular, a inicios de abril de 2022, la policía adoptó las *Instrucciones relativas a la protección temporal de menores ucranianos desplazados a España*.⁸⁸ En primer lugar, este documento “especifica todas las actuaciones

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

policiales a realizar por Policía Nacional en relación con la Protección Temporal de menores ucranianos desplazados a España como consecuencia de la guerra en Ucrania. Se recuerda que a todos los menores ucranianos documentados o indocumentados, acompañados o solos se les tramitará el Impreso de Protección Temporal sin exclusión de edad o motivo de llegada o acogida”.

Esta instrucción, emitida desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Dirección General de la Policía, establece una serie de pautas a seguir para el registro de los niños y niñas no acompañados o con personas adultas que no son sus progenitores o tutores legales. Por ello, precisa los pasos para registrar a quienes estén en las siguientes categorías:

- a) Niño documentado acompañado por uno o los dos progenitores.
- b) Niño indocumentado acompañado por uno de sus progenitores.
- c) Niño documentado acompañado por un tutor también desplazado.
- d) Niño indocumentado acompañado por un tutor o persona de referencia también desplazado.
- e) Niño extranjero no acompañado.
- f) Niño no acompañado/indocumentado que se reune con su familia extensa o acogedores residentes en España.

La incorporación al registro de los niños y niñas acompañados por personas adultas que no son padres 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 todo 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.

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. En las recomendaciones que realizamos con base en las respuestas a otras contingencias (UNICEF España, 2019 y 2021), destacamos, por un lado, la au-

sencia de planes previos y reacciones oportunas de diversas instituciones competentes para asegurar un enfoque oportuno, adecuado y efectivo dirigido a la protección de la infancia en esas circunstancias. Por el otro, subrayamos que la preparación y actuación ante una contingencia humanitaria de estas características requeriría no solamente una revisión de la articulación entre las entidades públicas de protección de infancia (de ahí la relevancia, como ya lo destacamos en otra sección de este informe, del Modelo adoptado por la CSIA en julio de 2022). También precisa que de otras instituciones (como las Fiscalías y la Policía Nacional, entre otras) desempeñen su función de una manera tal que, ante una crisis de esa naturaleza, puedan adaptar sus procedimientos, recursos y decisiones a fin de alcanzar los objetivos prioritarios, especialmente en materia de garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por estas razones, aunque no hemos agotado la mención y descripción de las acciones de cada órgano estatal en el marco de la respuesta al desplazamiento desde Ucrania y en particular para la atención de niños, niñas y adolescentes, **lo que resalta de este caso es, en primer lugar, la agilidad de la reacción de parte de las esferas más altas del Estado ante esta contingencia. En segundo, la articulación multisectorial en grupos de trabajo creados para asegurar una respuesta coordinada y complementaria. Y en tercero, esa celeridad en la actuación de diversas instituciones también incluyó medidas focalizadas en la protección de la infancia. Estas buenas prácticas, más allá de los retos que pueda haber en cada una para el fortalecimiento de su implementación, no hacen otra cosa que reafirmar su importancia, así como evidenciar la posibilidad real de reaccionar de forma oportuna ante una contingencia humanitaria migratoria por parte de diferentes instituciones del Estado que puedan tener competencia en estas circunstancias, incluyendo de aquellas con mandato de protección de la infancia.**

Esta conclusión es válida también para la actuación de las demás administraciones públicas, es decir, en los niveles autonómicos y municipales. En efecto, en el caso ucraniano, tal como lo destacamos al describir las importantes iniciativas que han sido impulsadas para la protección de la infancia no acompañada en contexto de contingencias humanitarias migratorias, se ha visibilizado la importancia de consensuar políticas, procedimientos, decisiones y otras prácticas que estén orientadas, prioritariamente, a proteger a las personas que se desplazan en esa clase de contingencias, incluyendo, de manera focalizada y adecuada, a los niños, niñas y adolescentes.

A continuación, complementando lo explicado en esta sección, describiremos los principales aspectos de la respuesta a las personas desplazadas de Ucrania en materia de acogida, donde, por un lado, resaltaremos todos los aspectos positivos de los planes implementados por el Estado y otras administraciones, y por el otro, señalaremos algunos desafíos detectados con relación al enfoque de derechos de infancia que debe tener una acogida en estas circunstancias.

II.2.1.2. Los CREADE y la red de acogida para personas de Ucrania: una respuesta a escala y velocidad inédita, articulada e integral. Avances, limitaciones, y retos pendientes desde un enfoque de infancia

a) Los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación)

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 fue 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 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y la gestión de entidades sociales (Cruz Roja, los dos primeros, ACCEM y CEAR respectivamente los siguientes).

Los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) Desempeñan tres funciones:

a) Recepción y orientación inicial: Recepción y asistencia inicial a las personas que llegan por distintos medios de transporte, para lo que disponen de alojamiento propio o plazas flexibles en localizaciones cercanas.

b) Atención y documentación: Permite obtener, en menos de 24 horas, el documento de protección temporal por un año renovable, que habilita a trabajar y residir, tanto a las personas llegadas a España en los últimos días como a las que ya estaban en España. Además, se realiza un asesoramiento laboral.

c) Derivación: Con la información de plazas disponibles, permitirá una derivación eficiente a las plazas más adecuadas en cada caso en el sistema estatal, en CCAA o en acogida familiar”.⁸⁹

En la fecha de cierre de este informe (octubre de 2023), en los CREADE también se está 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, pero en los CREADE no se realizan actuaciones relacionadas con la petición de asilo (a pesar de que la Policía Nacional sigue teniendo presencia asidua en estos dispositivos).

En cuanto a las capacidades de acogida, mientras que el CREADE de Alicante tuvo una capacidad máxima de 500 plazas, el de Madrid tuvo 400 y el de Málaga, 70. El centro de Barcelona se circunscribió a la gestión de los trámites antes mencionados, concluyendo con la derivación a un recurso de acogida en el transcurso del mismo día. **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. Programas pilotos que incluían a personas y familias migrantes residentes en el país, en el marco del proceso de protección e inclusión de niños y niñas no acompañados identificados, descritos en informes previos (UNICEF España, 2021) evidenciaban el carácter positivo de ese enfoque.

Asimismo, la apertura de estos recursos en cuatro diferentes Comunidades, representa en sí mismo un paso adelante con relación a la gestión

89. Ver https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/1338501/Diapositivas+del+Plan+de+Acogida_4227-4581.pdf/7193b54a-9d4a-4b2a-be44-c15cfa3bf513?version=1.0&t=1647539774000&download=false

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. Esa concentración territorial ha sido un reto medular en varios casos, para las personas, las instituciones estatales y autonómicas con alguna competencia -según el tema-, así como para las propias comunidades receptoras -especialmente, por razones geográficas y de limitaciones a la circulación, entre otros factores, en lugares como Canarias, Ceuta y Melilla-. Si a ello le sumamos la amplia red de acogida que se creó, también en poco tiempo, generando recursos y plazas en todas las provincias del país, esa diferencia fue aún más notable, constituyendo otra enseñanza a resaltar para planificar la respuesta a circunstancias similares en el futuro.

Una lógica parecida se ha dejado entrever en la gestión del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en relación con la crisis humanitaria migratoria que ha tenido lugar en Canarias en el otoño de 2023.

A su vez, en línea con lo señalado sobre uno de los aspectos más positivos de la respuesta desarrollada a una velocidad y escala inédita desde marzo de 2022, **los CREADE también son espacios donde se ha verificado, en la práctica, el impacto del enfoque integral y de articulación interinstitucional.** A mayo de 2023, en el contexto de esta clase de emergencias humanitarias migratorias, la presencia y el trabajo coordinado de múltiples instituciones públicas en estos centros, han sido claros mensajes sobre la posibilidad de dar una respuesta holística y coordinada entre diferentes actores competentes y con el objetivo común de asegurar la protección oportuna de la población en esas condiciones de vulnerabilidad, clave -también- para las fases siguientes del itinerario de acogida e inclusión. **Este marco de cooperación no se limitó a diversos ministerios del Estado. Es preciso mencionar también el trabajo de las entidades sociales, de actores del sector privado, de la Agencia Europea de Asilo (EUAA), organismos internacionales -como el ACNUR-, y de múltiples áreas y servicios de gobiernos autonómicos y municipales (por ejemplo, en ámbitos como la educación y la asistencia sanitaria).**

Con relación a la presencia articulada de diferentes instituciones, **el Defensor del Pueblo, al destacar lo positivo de esta práctica, señaló la diferencia respecto de otras personas solicitantes de protección: “cuestiones que provocan reiteradas quejas, tales como las demoras en la asignación del NIE a las personas solicitantes de protección internacional; la falta de citas tanto para acceder al sistema**

de acogida como para obtener la TIE, o la necesidad de coordinación entre los servicios municipales o autonómicos con la Administración General del Estado para poner en el centro las necesidades de las personas extranjeras que, por motivos diferentes, llegan a España, han sido identificadas y resueltas con eficacia en el caso de las personas beneficiarias de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania. El reto pendiente ahora es identificar los procedimientos y actuaciones puestas en marcha y ser capaces de replicarlas, con carácter general, en la política migratoria y de protección internacional” (Defensor del Pueblo, 2023: 159).

En cuanto a las condiciones de atención y acogida de los CREADE, nos parece importante realizar algunas observaciones con base a los criterios, objetivos y principios incorporados al *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*. Al respecto, en primer lugar, cabe resaltar uno de los principios generales de actuación: “Promover y supervisar la armonización de las condiciones del sistema de acogida de protección internacional, garantizando la igualdad de trato a las personas destinatarias y unos estándares mínimos relativos a la prestación de los servicios, la formación de los/las profesionales y las ratios de personas atendidas” (art. 6.d).

En el marco del proceso de recolección de información para la elaboración de este informe, realizamos una visita a las instalaciones de los cuatro CREADE. Allí, pudimos notar, como característica común de todos esos recursos, lo señalado acerca de la presencia de diversas instituciones y su articulación a través de un circuito coordinado de atención para la recepción, atención, registro, documentación y, de ser necesario, acogida de las personas desplazadas de Ucrania.

Junto a la actuación de la Policía Nacional, la EUAA y otras entidades, como ACNUR, para facilitar la tramitación de la protección temporal y la documentación necesaria, **otros actores presentes en estos recursos se dedicaban a brindar servicios de información y atención orientada a promover unos primeros pasos para la inclusión social, laboral, económica y -en el caso de la infancia - educativa.** Cabe destacar que una presencia estable en los CREADE era la de representantes de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), con el objetivo de facilitar el acceso a un empleo. **La promoción de alianzas con las entidades privadas desde la primera fase de acogida representa otra medida positiva. 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 pro-**

tección 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 pasarelas hacia la autonomía en niños y niñas del sistema de protección de la infancia.

b) Niños y niñas con familias en los CREADE

Por otra parte, en cuanto a las condiciones concretas de acogida, pudimos constatar algunos aspectos diferentes de un centro a otro -con la excepción del recurso ubicado en Barcelona, dado que estaba limitado a la gestión de diversos trámites, sin proveer en sus instalaciones plazas de acogida-. Uno de los factores principales que incide en esas diferencias es el edificio. El recurso abierto en Pozuelo (Madrid) era un hotel, perteneciente al mismo Ministerio -del área de Seguridad Social- que, como tal, permitió disponer de manera inmediata con un espacio que ya contaba con numerosos aspectos adecuados para la acogida, incluyendo habitaciones -con baño- para cada familia o unidad de convivencia.

A diferencia de ello, los de Alicante y Málaga eran amplias instalaciones que eran utilizadas con otros fines. Todo lo relativo a los ámbitos dedicados a la estancia durante los días o semanas en estos recursos, fueron preparados de manera específica y

urgente para acoger a la población que comenzaba a llegar desde Ucrania. De ahí que cuestiones como los espacios destinados para el descanso y el aseo para las personas y familias, son indudablemente distintos de los del centro en Pozuelo. Por ejemplo, en lugar de habitaciones destinadas para cada familia, estos recursos cuentan con espacios de pernocte y aseo diferenciados por una parte para mujeres, niños y niñas, y por otra para hombres. Estas diferencias afectan aspectos importantes para la vida familiar y los derechos de la infancia, entre otros en todo lo relativo a la privacidad e intimidad.

Con un foco en la infancia, especialmente de quienes han llegado con personas adultas diferentes de sus progenitores o tutores legales, o sin la posibilidad de acreditar ese vínculo u otro, un aspecto a resaltar ha sido la decisión de mantener esa unidad de convivencia, presumiendo que se trata de una medida que resguarda el interés superior del niño o niña. Se trata 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.

Separaciones familiares y “niñas y niños separados”

Según el Comité de los Derechos del Niño, “se entiende por ‘niños separados’ en el sentido del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia”.

Esta figura no está formalmente regulada en España y, como consecuencia de este vacío normativo, se actúa de forma heterogénea en los distintos puntos de entrada a España. De hecho, se han venido produciendo separaciones automáticas cuando los niños y niñas llegan a las costas acompañados por adultos que no pueden acreditar documentalmente la filiación o mientras se realizan las pruebas de ADN que determinan el vínculo sanguíneo.

Los últimos casos de separaciones de progenitores (sobre todo, padres) y de familiares o adultos de referencia distintos a los progenitores de los que tenemos constancia han tenido lugar en Andalucía y en las Islas Canarias. Aunque el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Policía Nacional y la Direcciones Generales de estas Comunidades Autónomas son conscientes de la importancia de evitar separaciones automáticas y buscar medidas de protección alternativas, aún no existe un protocolo de actuación acordado conjuntamente por las partes intervinientes.

El **Programa ÖDOS**, es una iniciativa que vincula al Municipio de Montilla (Córdoba), la Fundación EMET y otras entidades sociales⁹⁰, y la red estatal de atención humanitaria, para la atención integral de familias monoparentales -en particular, ma-



90. Ver el listado completo de instituciones en <https://programaodos.org/quienes-somos>.



dres e hijos y mujeres embarazadas en especial situación de vulnerabilidad-. A partir del traslado de familias, niños y niñas a un dispositivo de acogida ubicado en dicha localidad bajo la gestión de ÓDOS, especialistas de esta entidad y de los servicios sociales y de protección de infancia municipal, llevan adelante diferentes procesos dirigidos a garantizar una atención integral.⁹¹

Por ejemplo, en el caso de la infancia acompañada por personas adultas con quienes no tienen un vínculo biológico, esos equipos técnicos realizan evaluaciones del interés superior del niño (con base en las directrices de ACNUR, de 2008⁹²). Entre la información que se recoge y analiza para elaborar un informe en el que se estima medidas basadas en el interés superior de cada niño o niña, está la situación familiar, incluyendo si tienen familiares en España u otro país europeo. Con base en esa evaluación, se determinan las diferentes medidas de protección y acceso a derechos que correspondan en cada caso. En uno de ellos, con la cooperación

del Servicio Social Internacional (SSI), y en diálogo con autoridades de protección de la infancia en localidades francesas, se logró la reunificación familiar en ese país.

Teniendo en cuenta lo señalado en diferentes secciones de este informe (y los de 2019 y 2021) sobre el problema generalizado de la ausencia de entidades de protección de infancia en los ámbitos de protección internacional y atención humanitaria, nos parece importante resaltar esta práctica. Es decir, la decisión de un gobierno local de incluir entre los niños y niñas en situación de vulnerabilidad -y por ende, en sus acciones y objetivos- a aquellos que están acompañados por personas adultas (familiares o no) y se encuentran en la red estatal de acogida. La regulación legal de la categoría de niños y niñas que han migrado a España acompañados por personas adultas que no son sus padres o tutores, es una de las medidas pendientes para fortalecer su acogida y protección desde un enfoque de derechos.

Las directrices impulsadas por la Dirección General de Infancia y Adolescencia, o incluso las instrucciones emanadas de la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado, también contribuyeron a que, en el marco de esta contingencia humanitaria, se priorizara la unidad de la familia o del grupo convivencial, en línea con lo establecido en el *Reglamento de acogida* aprobado en 2022. Ello también marca una nota positiva con relación a prácticas en otras contingencias humanitarias migratorias que derivaban en separaciones familiares que impactaban directamente en el desarrollo y salud emocional y mental de las personas menores de edad (ver al respecto, UNICEF, 2021:85; 2019:62).

Todos los CREADE cuentan, a su vez, con algunos espacios dirigidos específicamente a la infancia, principalmente una ludoteca. Al visitar las instalaciones, identificamos estos espacios y tomamos nota de diferentes actividades que se realizan allí, en especial de naturaleza lúdica y relativa al ocio y la recreación de las personas menores de edad alojadas en estos recursos. De todas maneras, es preciso detallar que se trata de áreas más orientadas a

niños y niñas relativamente pequeños, no así para adolescentes.

Ahora bien, es en materia del enfoque de derechos de la infancia donde hemos podido constatar -en todos los CREADE- uno de los principales desafíos, siendo una continuidad -a diferencia de muchos otros aspectos ya mencionados- de lo observado en otras crisis de esta naturaleza. Al analizar por entonces el llamado Plan Canarias, subrayamos que, “en circunstancias como esta clase de crisis de desplazamiento, aquellos niños y niñas que están con sus padres, uno de ellos, u otros familiares, también se encuentran en situación de vulnerabilidad, y por ende, tienen derecho a que la atención que reciban tenga enfoque específico de infancia, y no solo se les aplique protocolos y modelos de intervención que están fundamentalmente pensados para las personas adultas” (UNICEF, 2021:81). Se recomendó, en consecuencia, elaborar un “Plan de Contingencia para crisis humanitarias migratorias que incluya un Protocolo para garantizar una atención humanitaria en los puntos de entrada con enfoque de infancia”. Este Protocolo, entre otros elementos, debe impulsar programas

91. Para un análisis más detallado de la forma de intervención del Programa, de sus resultados y el alcance que ha tenido esta iniciativa desde su creación en 2018, ver Programa Ódos (2023).

92. Ver <https://www.refworld.org/es/docid/4d9410042.html>.

de formación y sensibilización en derechos de la infancia de los profesionales de las entidades colaboradoras que intervienen en los procedimientos de recepción e identificación en costas, así como en los CETI y centros de atención humanitaria” (UNICEF, 2021:104-105).

Desde entonces, un cambio importante fue la aprobación del *Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional*, cambio que todavía está pendiente para el sistema de atención humanitaria. Como ya se analizó en otro capítulo de este informe, esta normativa incluyó entre los principios rectores de la acogida el deber de garantizar una “especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia” y “garantizar el interés superior del niño” (art. 6). Asimismo, al regular el itinerario del sistema de acogida, se dispone que la determinación de esas condiciones debe incluir una evaluación del interés superior de cada niño, de forma individualizada (art. 11), asegurar el acceso a información adaptada a la edad y madurez de los niños y las niñas, así como el derecho a ser oídos (art. 12), y que tanto la fase de valoración inicial como de derivación se realice la valoración del interés superior del niño en todos los casos de familias con menores de edad a cargo (art. 15).

En los CREADE -donde el 30% de las personas atendidas y/o acogidas han sido niños y niñas-, hemos constatado que la implementación de esos aspectos medulares del enfoque de infancia en el marco de la acogida de la infancia con familiares u otras personas adultas responsables solicitantes de protección (temporal, en este caso), aún está pendiente. Sin perjuicio del amplio despliegue coordinado multinstitucional, de recursos de diferente naturaleza, de la celeridad y eficacia inédita de las gestiones realizadas para garantizar una acogida adecuada y una protección oportuna y efectiva, **la realización de acciones orientadas puntualmente a garantizar el trato de los niños y las niñas allí acogidos como sujetos individuales de derechos requiere -consecuentemente- mecanismos y protocolos de atención singulares.** Sin embargo, por toda la información recogida, continúa siendo una materia postergada. En efecto, **sin perjuicio de la importancia de las medidas adoptadas para facilitar la escolarización de la infancia acogida en los CREADE, o la buena práctica de priorizar la unidad familiar o del grupo de convivencia, las actividades dirigidas a la infancia han estado concentradas casi exclusivamente en prácticas ligadas a lo lúdico, el ocio o la recreación.**

Al respecto, es preciso observar que **aún persiste la necesidad 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. De esta manera, **el rol de cada uno de los actores -de instituciones estatales o de otras administraciones públicas, entidades sociales u otros-, así como cada uno de los procedimientos y decisiones, la planificación de las condiciones de acogida, la definición y contratación de los recursos humanos necesarios, entre otros aspectos, van a incluir -de manera homologada y homogénea, en todos los recursos- un adecuado enfoque de derechos de infancia.** Cabe subrayar una vez más lo referido en ocasiones anteriores sobre la condición de vulnerabilidad en que pueden estar estos niños y niñas, y por ende, más allá de la función protectora de sus progenitores u otras personas adultas responsables, requieren una atención específica para la realización de sus derechos.

En esta línea, y como consecuencia de la falta de esa clase de herramienta, **otro de los indicadores de este reto está en la ausencia -o, en algunos casos, la muy acotada presencia- de profesionales especializados concretamente en la protección de la infancia, desde diferentes disciplinas (asistencia jurídica, atención psico-emocional, trabajo social, entre otras), y con particular formación en la atención de la infancia, desde un enfoque de derechos y en contextos de emergencias humanitarias. La realización de una evaluación del interés superior en cada caso, su aplicación a la toma de decisiones, la detección de diferentes indicadores de riesgo y desprotección, la atención adecuada a su salud mental en circunstancias tan complejas, son tan solo algunos elementos que requieren, obligatoriamente, la existencia de protocolos, directrices, recursos humanos especializados, entre otras medidas necesarias para asegurar una acogida y protección adaptada a los derechos de la infancia.**

Este mismo aspecto ha sido tenido en cuenta en el *Pacto Mundial sobre Refugiados*, también ratificado por España. Allí, los Estados se han comprometido a asegurar los recursos y otras herramientas necesarias para la “la elaboración de políticas y programas que tengan en cuenta las vulnerabilidades y las necesidades de protección específicas de las niñas y los niños, los niños con discapacidad, los adolescentes, los niños no acompañados y separados de sus familias, los supervivientes de la violencia se-

xual y de género, la explotación y los abusos sexuales y las prácticas nocivas, y otros niños en situación de riesgo. Según el contexto, esos recursos y conocimientos especializados servirán para apoyar la prestación de servicios integrales y adaptados a la edad destinados a las niñas y los niños de las comunidades de refugiados y de acogida, en particular con el fin de atender sus necesidades psicosociales y en materia de salud mental; también servirán para realizar inversiones en los sistemas nacionales de protección de la infancia y para reforzar la cooperación transfronteriza y las asociaciones regionales con objeto de asegurar la continuidad de la protección, la atención y los servicios para los niños en situación de riesgo.”⁹³

Vinculado a estas cuestiones, y continuando el análisis del enfoque de infancia en el marco del *Plan Urgente Ucrania*, la información sobre la derivación a los demás recursos de la red de acogida desplegada en el marco de esta respuesta sin precedentes, la información que hemos recogido nos muestra también aspectos positivos y desafíos pendientes. Por una parte, **hemos anotado que factores como unidades convivenciales con niños o niñas, o incluso ciertas necesidades específicas de personas menores de edad -discapacidad, determinada condición de salud física o mental, entre otras- han sido criterios claves al momento de elaborar los informes sociales necesarios para identificar los recursos que podrían ser más adecuados en cada caso. Por otra parte, no se ha encontrado la existencia de mecanismos orientados a la realización individualizada -en línea con el Reglamento de Acogida- de evaluaciones del interés superior. Así, no se han observado instancias que aseguren el derecho de los niños y niñas a ser oídos -con base en su edad y madurez, y los estándares fijados por el Comité de Derechos del Niño en esta materia (2009, párrs. 20, 32, 84-5, 123).**

c) Infancia no acompañada en los CREADE

Por otra parte, cabe hacer un breve comentario con relación a los niños y niñas no acompañados procedentes de Ucrania que han llegado desde Ucrania a los CREADE. La información recogida indica su derivación de manera inmediata a las entidades públicas competentes de protección de infancia. Si bien se trata de una práctica adecuada y fundamental, tal como hemos señalado en otros informes, creemos necesario hacer algunas reflexiones. Por un lado, la necesidad de complementar los sistemas

de protección de infancia con los de protección internacional o temporal, aspecto que se aborda con mayor atención más adelante. La infancia acompañada, más allá de la importancia -medular- de tener el derecho a la protección (y acogimiento familiar o residencial) por parte de las autoridades competentes en infancia, también tienen el derecho humano al asilo -bajo la modalidad de protección que corresponda a cada caso-. Por ello, la planificación de una respuesta de acogida y protección a las personas en contexto de emergencias humanitarias migratorias, también debe incluir una serie de medidas orientadas a los niños no acompañados. Por ejemplo, la presencia de profesionales expertos en infancia en los espacios de llegada o acogida de los sistemas de protección internacional y atención humanitaria -ante el arribo o presencia de estos niños y niñas.

Más allá de los 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 de 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 -sin perjuicio de diferencias cuantitativas o de los principales factores determinantes del desplazamiento-. A su vez, teniendo en cuenta, por un lado, las condiciones de algunos de estos centros y el impacto del accionar institucional coordinado, y por el otro, lo que veremos luego sobre las personas y familias a la espera de ingresar al sistema de protección internacional, sería importante el mantenimiento, como herramientas sostenibles, de este tipo de recursos.

Al respecto, es importante destacar que **en algunos de los CREADE -como el de Pozuelo- se identificó un proceso incipiente de acogida de personas y familias de otras nacionalidades con necesidades de protección internacional -en especial, con ciertos indicadores de vulnerabilidad-. De todas maneras, esta práctica en principio se limitaba a la acogida, y no a facilitar todo lo relativo a la solicitud de protección y, menos aún, a la actuación integral para comenzar el proceso de inclusión social.** En cualquier caso, se trata de una práctica que debería ampliarse, en dos sentidos: primero, a fin de garantizar los principios rectores de

93. Pacto Mundial sobre Refugiados, 2018, párr. 76

acogida establecidos en el *Real Decreto 220/2022* a toda persona que estuviera en las circunstancias allí definidas, y segundo, para impulsar dicho enfoque integral e interinstitucional a todo el sistema de protección internacional y atención humanitaria. No cabe duda de que, por ejemplo, **podría tener cierto encaje la presencia – aunque fuera intermitente – de efectivos de la Policía Nacional en los centros de primera acogida de la red de atención humanitaria para facilitar los trámites.**

La fase siguiente de la acogida a la población desplazada desde Ucrania –o la primera, para quienes se acercaron a los CREADE únicamente para todo lo relativo a la documentación y el trámite de protección temporal–, estuvo conformada por lo que podría denominarse una red de acogida. Esta red, como ha ocurrido con otras cuestiones en este caso concreto de contingencia humanitaria migratoria, se ha caracterizado por sus dimensiones y extensión. Mientras que, a lo largo de los últimos años, los recursos y plazas del sistema de atención humanitaria y de acogida para solicitantes de protección internacional se ha distinguido por un estado de saturación o las dificultades para incluir a todas las personas que lo necesiten y ello, a pesar de no haber dejado de crecer en los últimos años. Debe recordarse, y más adelante lo veremos con números precisos, que España es, desde hace varios años, uno de los primeros países de la Unión Europea en la cantidad de solicitudes de asilo que se presentan cada año.

Como informó el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a las pocas semanas del inicio del desplazamiento desde Ucrania, **la red de acogida desplegada a lo largo y ancho de todo el territorio, ha incluido, por un lado, espacios de acogida del Ministerio y muchos otros ofrecidos por Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y entidades privadas. A su vez, se ha promovido un nuevo programa de acogimiento familiar. Todo ello, en coordinación con múltiples actores, como el ACNUR, Asociaciones de la diáspora ucraniana, la Embajada ucraniana, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Agencia Europea de Asilo (EUAA), así como diversas Fundaciones y entidades sociales privadas.**⁹⁴

Al respecto, cabe agregar el aspecto positivo apuntado por el Defensor del Pueblo. En referencia a algunas de las decisiones que describimos en la sección anterior, destaca que, “por lo que se refiere a la acogida, se ha regulado la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas para

promover la atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania, mediante la financiación del incremento en el gasto corriente y de personal que hayan tenido y vayan a tener, tanto ellas como sus respectivas entidades locales (...). Estos recursos constituyen un ejemplo de coordinación con otras Administraciones Públicas y entidades del tercer sector.” (Defensor del Pueblo, 2023:159).

d) Más allá de los CREADE: 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 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. En el marco de esta red, los CREADE han actuado principalmente como una vía de entrada al sistema de acogida. Ello, sin perjuicio de la extensión de la estadía en algunos de ellos –en especial, Pozuelo, por su infraestructura–, algo que ocurrió varios meses después de las llegadas masivas que se dieron desde marzo de 2022.

La inmediatez de la respuesta al iniciarse la guerra en Ucrania incluyó la puesta a disposición de numerosos recursos existentes para la acogida de solicitantes de protección internacional y del sistema de atención humanitaria. Asimismo, su extensión estuvo, en palabras de CEAR (2023:114), a partir de “la creación de nuevas plazas de acogida de emergencia... en todo el territorio español, especialmente en las zonas donde se ha concentrado mayor población ucraniana, como Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña y respondiendo al plan de emergencia liderado por el MISSM.” **El rol de cada Comunidad Autónoma y, de manera particular, de los municipios y las organizaciones sociales, fue esencial para esta ampliación exponencial de la red de acogida. Aquí, nuevamente, la coordinación representó un aspecto central.** En efecto, dada la multiplicidad de actores, “ha sido clave la creación de espacios de coordinación: mesas interinstitucionales y otros foros con participación de la Delegación de Gobierno, ayuntamientos, entidades del sistema estatal de acogida y asociaciones locales” (CEAR, 2023:115).

94. Ver https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/1338501/Diapositivas+del+Plan+de+Acogida_4227-4581.pdf/7193b54a-9d4a-4b2a-be44-c15cfa3bf513?version=1.0&t=1647539774000&download=false

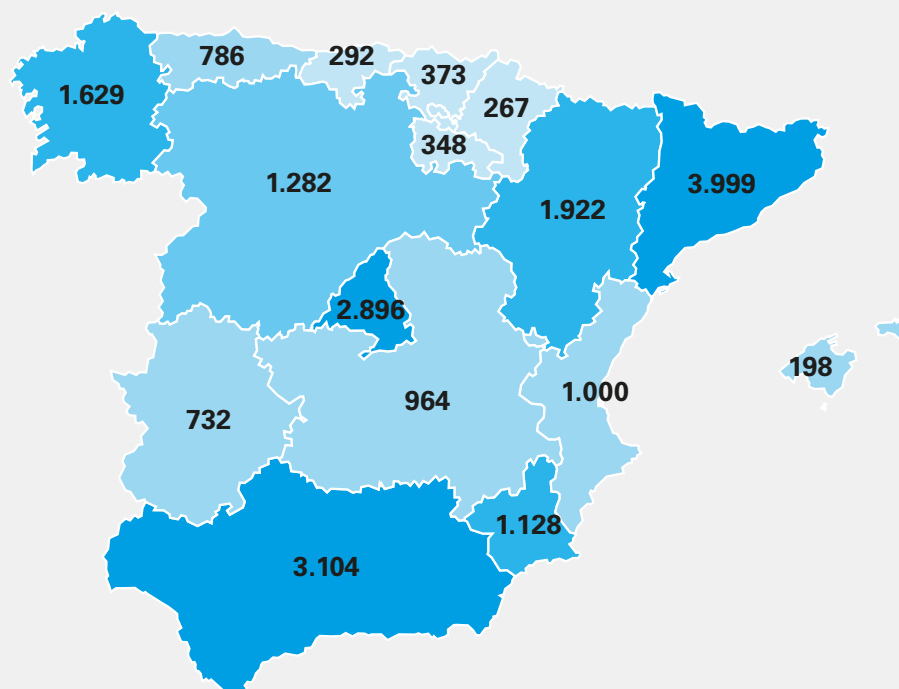
Ya a mediados de marzo de 2022, el Ministerio de Inclusión presentaba estos datos sobre plazas de acogida en el territorio (ver imagen), los cuales evidencian la escala de esta red de emergencia a las pocas semanas de haberse iniciado la guerra en Ucrania. Según las estimaciones de las autoridades consultadas,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

Como señalamos, entre los actores que se incorporaron a la respuesta a esta contingencia, incluyendo en la apertura de nuevos dispositivos de la red de acogida, cabe señalar el rol del sector privado. A modo de ejemplo, la cooperación del Grupo Santander junto a CEAR, Cruz Roja, Fundación Aladina, y otras entidades públicas y privadas, fue dirigida a la acogida y atención de niños con tratamientos oncológicos.⁹⁵ **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 de Migración.** 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”.⁹⁶

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 contingencias humanitarias migratorias. Las lecciones aprendidas de este despliegue inédito, por su extensión geográfica y cuantitativa, su rapidez y por el involucramiento de un sinnúmero de actores de diferente naturaleza, deben contribuir al impulso, multiplicación y sostenibilidad de esta clase de prácticas. Más aún, si tenemos en cuenta, por un lado, algunos efectos negativos indirectos de dicho despliegue sin precedentes y, por otro lado, las iniciativas en marcha para el fortalecimiento del sistema de acogida, como veremos a continuación.

Espacios identificados para la activación de plazas por CCAA



95. Ver <https://www.santander.com/es/stories/dia-mundial-refugiado>.

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

i. La saturación del sistema de acogida, sus efectos, y las iniciativas para fortalecerlo

En 2021, al presentar el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021:30) reconocía uno de los principales problemas del sistema de acogida para personas solicitantes de protección internacional. Allí subrayaba 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).

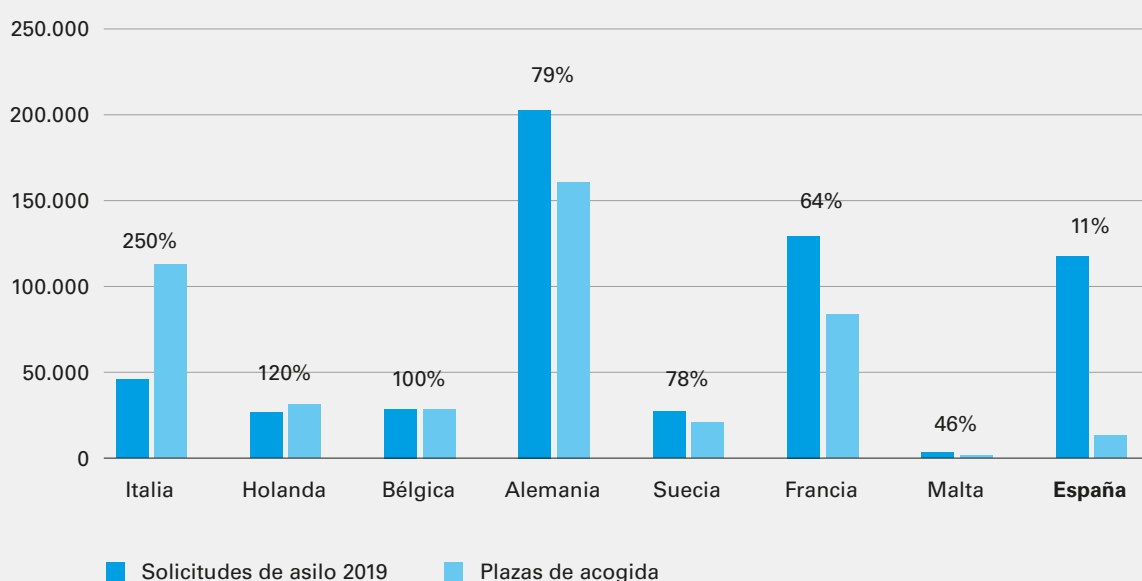
Poco después de dicho análisis por parte del Ministerio, se produjo el desplazamiento forzado de millones de personas desde Ucrania, generando una inédita demanda a la red de acogida en España. **La ocupación veloz y masiva de los recursos del sistema, al tiempo que evidenció una buena práctica a replicar y fortalecer, derivó en mayores dificultades para el acceso a los dispositivos existentes por parte de personas desplazadas desde otros países y regiones, quienes ya se veían afectadas por las deficiencias reconoci-**

das por el Estado. Si bien la extensión de la red de acogida -por la unanimidad de la respuesta a la población que huyó de la guerra- **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.**

Teniendo en cuenta estos desafíos pendientes con relación a la política de acogida, es importante destacar algunos aspectos del *Plan de recuperación* antes citado, en particular los objetivos dirigidos a fortalecer el sistema a través de diferentes medidas. Por un lado, el incremento de las plazas de acogida, multiplicando “por cinco el número de plazas propias respecto 2019”; para llegar, en 2023, a 6.300 plazas propias (estatales), y algo más de 20.000 en total. Asimismo, se prevé que, por un lado, haya centros de grandes llegadas en frontera sur, y luego una distribución territorial en el resto

El caso español es anómalo en el contexto europeo

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



Fuente: Gobierno de España.

del país a través de recursos que se denominarían CAPI (Centros de atención de protección internacional). En la fecha de publicación de este informe y teniendo en cuenta los cambios en la Administración Pública tras el inicio de la nueva legislatura, desconocemos cuándo se pondrán en marcha estos avances.

Por otra parte, según la información recogida, **uno de los objetivos del Plan de Recuperación es 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. Complementariamente, con la cooperación de la Agencia Europea de Asilo (EUAA), se está trabajando en la elaboración de distintos protocolos de actuación que serían de obligado cumplimiento para cada una de las entidades conveniadas. Al respecto, es importante señalar la importancia -y deber legal- de la existencia de 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 solicitantes de protección internacional y el de atención humanitaria.**

ii. Acogimiento familiar para personas desplazadas de Ucrania: buenas prácticas, limitaciones y desafíos

Desde inicios de 2022, junto a las medidas adoptadas por el Estado, Comunidades Autónomas, municipios y entidades sociales para la mayor ampliación posible -y de manera más ágil- de los dispositivos de acogida, **el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones anunció el impulso de un programa de acogimiento familiar para familias desplazadas desde Ucrania.** 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”.

Desde la Fundación “La Caixa”, se describe a este nuevo programa como “un servicio para conectar a familias acogedoras con familias refugiadas en diferentes puntos del territorio en las provincias de Alicante, Barcelona, Girona, Madrid, Málaga y Murcia”.⁹⁷ Asimismo, se menciona la creación de equipos multidisciplinares encargados del acompañamiento y seguimiento de las familias acogidas en su itinerario de inserción facilitando el proceso de adquisición de autonomía en la sociedad española. Entre las funciones de este equipo, se incluyen: “Atención social, jurídica, psicológica, aprendizaje del idioma, traducción e interpretación, empleo; resolución de conflictos que pueda surgir entre las familias acogida-acogedora, a través de la mediación y traslado en caso necesario; y paso a segunda fase del itinerario una vez finalizado el plazo de estancia con la familia acogedora.”

Autoridades y representantes de organizaciones de sociedad civil contactadas para la elaboración de este informe coincidieron en dos grandes conclusiones sobre esta innovadora iniciativa. Por un lado, **una valoración positiva de carácter unánime por incorporar en la política de acogida un programa específico de acogimiento familiar, por representar una buena práctica de cooperación entre diferentes actores**, así como por su implementación efectiva en diferentes puntos del territorio español. Por el otro, observaron su **carácter de proyecto piloto, y por ende, con un 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.**

Campaña Hospitalidad

Es una iniciativa de entidades de la Compañía de Jesús en España para fomentar la acogida y el patrocinio comunitario de personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad. Esta propuesta es anterior a la crisis de Ucrania, e incluye también acciones de sensibilización e incidencia política.⁹⁸

97. Ver <https://fundacionlacaixa.org/es/acoge-familia-ucrania>.

98. Ver <https://www.hospitalidad.es/>.

Al respecto, CEAR informa de que entre mayo y diciembre de 2022 “se han realizado 258 acogidas, de las cuales 145 aún se encuentran conviviendo con las familias acogedoras y 113 ya han finalizado este proceso” (CEAR, 2023:120). Haciendo una valoración, CEAR “valora muy positivamente” su puesta en marcha, destacando la solidaridad y disposición de familias españolas que se ofrecieron a brindar esa acogida, y el esfuerzo realizado para ello, así como la importancia de la cooperación público-privada y el trabajo en red. A su vez, señala el reto de “la necesidad de mantener un estrecho acompañamiento por parte de profesionales especializados de las personas que llegan y en su incorporación a la familia acogedora. (...) En ocasiones, la dispersión territorial de las familias acogedoras no ha facilitado la realización del seguimiento requerido por las personas ucranianas. De igual manera, sería importante mejorar la autonomía económica de las personas acogidas, ya que la dependencia en este ámbito de las familias acogedoras ha supuesto situaciones complejas para ambas partes...” (CEAR, 2023:121). En este sentido, **sobre esta iniciativa también han surgido voces menos entusiastas, debido a la falta de recursos y a las altas expectativas de las familias acogedoras.**

Otro aspecto para destacar respecto a esta iniciativa es que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tiene la responsabilidad de “asegurar la atención y acompañamiento necesario de la familia en el proceso de integración, asignando una entidad social colaboradora del Sistema Estatal de Acogida.” Es decir, que aún cuando se trata de una familia acogida por otra familia -y no en un recurso del sistema-, se mantenía de alguna manera la responsabilidad del Estado, y por el otro, las familias accedían a diversas prestaciones o servicios -como los antes mencionados- por parte de las entidades intervinientes.

Esta última cuestión se vincula con una crítica destacada por personas entrevistadas: **la dificultad para acceder a programas de asistencia por parte de familias ucranianas desplazadas que, por diferentes motivos, no han ingresado al sistema formal de acogida -ni residencial ni familiar-**. Por ejemplo, **en el contexto de este desplazamiento masivo, muchas personas, grupos familiares o unidades de convivencia han sido acogidas directamente por familias -españolas o ucranianas, mayoritariamente-**. Conviene recordar que la población ucraniana residente en España con anterioridad del inicio de la guerra rondaba las 111.000

personas.⁹⁹ En estos casos, esa circunstancia fue tenida en cuenta para imposibilitar su acceso a beneficios que se brindan a las personas solicitantes de protección -o con la protección ya otorgada- y que sí están dentro del sistema de acogida (incluyendo el nuevo programa de acogimiento familiar). La cuestión aquí radica -una vez más- en entender los mecanismos de protección (internacional, protección, de infancia, etc.) como compartimentos estancos, en los que se está en uno u otro, sin la complementariedad y, en este caso, flexibilidad, para atender las particularidades existentes.

El hecho que una familia -por ejemplo, una madre y sus hijos- desplazada por la guerra acceda a un acogimiento brindado por otra familia -porque se conocían previamente, por razones de solidaridad ciudadana, u otras-, no significa que esas personas no tengan necesidad de algunos de los 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 -aún las que cuentan con algunos recursos materiales-. **Un acogimiento entre familias no supe el deber de atender esas necesidades por parte de las diferentes instituciones competentes.** Se trata de un aspecto importante a tener en cuenta en contingencias de esta naturaleza, para asegurar una protección efectiva de derechos (más allá del estatuto mismo de protección) a todas las personas desplazadas que estén en condiciones de vulnerabilidad. 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 hecho uso de los programas de apoyo a población vulnerable de organizaciones de acción social como Caritas.**

II.2.1.3. Las Comunidades Autónomas, partes activas de la respuesta integral y coordinada de acogida y protección a población desplazada desde Ucrania

Como ya señalamos, la respuesta al desplazamiento de Ucrania incluyó, como nunca se había observado, el despliegue de múltiples iniciativas de acogida y protección -muchas de ellas coordinadas entre sí, a nivel horizontal y vertical-, sobre la base de una cla-

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

ra voluntad política transversal a todos los partidos que están a cargo de algún nivel de administración pública. **Desde el ámbito de los gobiernos autonómicos, así como ocurrió en el plano estatal, la batería de herramientas desarrolladas contempló el componente normativo.** A modo ilustrativo, sin ser una lista exhaustiva ni ingresar en su análisis, cabe mencionar algunas de estas iniciativas normativas impulsadas por Comunidades Autónomas, incluyendo medidas orientadas especialmente a la acogida de la infancia desplazada.

- **Andalucía:** aprobación del *Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, para regular la estancia y la acogida de las personas menores de edad desplazadas en Andalucía con motivo del conflicto bélico en Ucrania*.¹⁰⁰
- **Asturias:** *Protocolo de atención a las personas desplazadas de Ucrania*, incluyendo algunas medidas para la atención de la infancia no acompañada.¹⁰¹
- **Castilla y León:** *Protocolo de actuación con las personas de origen ucraniano desplazadas*.¹⁰²
- **Madrid:** *Protocolo de actuación inmediata frente a la llegada de desplazados procedentes de Ucrania a la Comunidad de Madrid*.¹⁰³
- **País Vasco:** *Guía de acogida a personas desplazadas por la invasión de Ucrania*.¹⁰⁴
- **Valencia:** *Protocolo relativo a la protección de niños, niñas y adolescentes desplazados desde Ucrania en la Comunidad Valenciana a consecuencia del conflicto bélico*.¹⁰⁵

En la *Guía de trámites y recursos para la población desplazada por la guerra en Ucrania*, preparada por la Red Española de Clínicas Jurídicas, se puede verificar más información -en castellano y ucraniano- sobre algunas medidas desarrolladas por cada una de las Comunidades o Ciudades. La guía incluye información sobre las iniciativas para el acceso a la asistencia sanitaria, empadronamiento, escolarización de niños y niñas, y, entre otras cuestiones, acerca de los pasos a

seguir, las autoridades competentes y otros recursos para los casos de niños y niñas no acompañados.¹⁰⁶

A su vez, como ya se destacó, **el trabajo de las administraciones autonómicas también se materializó, por un lado, en los servicios prestados a la población acogida en los CREADE** (en las cuatro Comunidades 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 repuesta que abarcó todo el territorio español.

Hemos realizado 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.**

Principado de Asturias

- Varias instituciones trabajaron bajo la coordinación del Instituto Asturiano para la Atención Integral a la Infancia y Familias. En particular, en cuanto a las acciones dirigidas a la acogida y protección de un grupo de niños y niñas procedentes de un orfanato ucraniano. Según la información disponible, después de la llegada de 110 personas (el 15 de marzo de 2022), entre ellas menores de edad con discapacidad física y mental, diferentes sectores de la administración autonómica coordinaron la respuesta de acogida y protección, contando con la cooperación de entidades como Cruz Roja y ACCEM, así como en articulación con las personas ucranianas que dirigían el orfanato. Se impulsó rápidamente la tarjeta sanitaria y se desarrolló un proceso gradual de escolarización. En coordinación con el ayuntamiento y la Fundación del Sporting de Gijón, se desarrollaron actividades de ocio, recreación y deporte.

- De manera paralela, en febrero de 2023, el Instituto presentó un *Proyecto Marco de Acogimiento Residencial*,¹⁰⁷ con la colaboración de Espirales y UNICEF España.

100. Ver <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2022-90151>.

101. "1. A la llegada del niño se activará inmediatamente el Protocolo para Menores No Acompañados y se dará cuenta al responsable de Menores No Acompañados de la Brigada Provincial de Extranjeros y Fronteras. 2. Se derivará al menor a los Servicios de Protección del Principado de Asturias dando cuenta inmediata al Ministerio Fiscal de su inscripción en el Registro MENA. Se gestionará en menos de 72 horas la Ficha de Inscripción. 3. Se coordinará con el Centro de Acogida la tramitación del resguardo de presentación de protección temporal. 4. Se informará de todo lo actuado al Ministerio Fiscal". Ver información relevada por la Red Española de Clínicas Jurídicas, en https://drive.google.com/file/d/1-Xy77dmnHXmyVEzsMdLYJnA1W8bU1E_/view.

102. Ver <https://www.jcyl.es/web/es/portada/informacion-sobre-ayuda-ucrania/protocolo-actuacion-personas-origen.html>.

103. Ver https://www.getafe.es/wp-content/uploads/cam_protocolo_desplazados.pdf.

104. Ver https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/errefuxiatuak/es_def/adjuntos/UKRAINA_ES_GUIADEACOGIDA.pdf.

105. Ver [https://www.coeescv.net/attachments/article/3956/2.1%20ANEXO%20%20Infancia-CS%20\(2\).pdf](https://www.coeescv.net/attachments/article/3956/2.1%20ANEXO%20%20Infancia-CS%20(2).pdf).

106. Ver <https://clinicajuridica.usal.es/accion-red-por-ucrania/>.

107. Ver https://observatoriodelainfanciadeasturias.es/biblioteca/?jet_download=2649.

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 interesante que, de aquí en adelante, debería servir de guía para dar respuesta a futuras contingencias humanitarias, o mejor dicho, para todo el proceso de acogida y protección de niños, niñas y adolescentes migrantes en condiciones de vulnerabilidad.

- Por otra parte, dentro del *Plan de medidas y apoyo: Andalucía con Ucrania*,¹⁰⁸ se describe el impulso de diversas iniciativas en materia de infancia y juventud (acogimiento familiar; escolarización; programas de escuela de verano; fortalecimiento nutricional; formación profesional y universitaria; actividades deportivas, entre otras); otorgamiento de plazas de acogida; y articulación institucional. En este último plano, se destaca el acuerdo realizado, en abril de 2022, entre el gobierno autonómico y el Estado (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), sobre un *Protocolo General de Actuación para establecer las bases de colaboración entre el Estado y la Junta de Andalucía con motivo del desplazamiento de refugiados a causa de la invasión rusa de Ucrania*.

Castilla La Mancha¹⁰⁹

- Creación en marzo de 2022 de la Comisión Regional de Respuesta Integral para la Emergencia en Ucrania, así como de los Comités Provinciales de Coordinación (que incluyen a las direcciones generales de infancia y familia), con el objetivo de coordinar toda la ayuda, organizar los recursos para la atención de las personas refugiadas, en colaboración con el Ministerio, los ayuntamientos, las diputaciones y entidades sociales.

• *Real Decreto 132/2022, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de ayudas económicas establecidas en el Real Decreto 673/2022, de 1 de agosto.*

• *Orden 21/2023, de 26 de enero, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a las entidades locales de Castilla-La Mancha, para la financiación de los gastos para la mejora de la atención de las necesidades básicas de las personas desplazadas.*

- Medidas de orientación e información a la ciudadanía de Castilla-La Mancha sobre los cauces más idóneos para que, como expresión de su solidaridad, puedan prestar ayuda directa a las personas afectadas por el conflicto de Ucrania.¹¹⁰

Comunidad Valenciana

- En el caso de la Comunidad Valenciana, el trabajo para las personas desplazadas de Ucrania se articuló desde la Comisión Mixta de Acogida, que había sido creada en octubre de 2015,¹¹¹ y cuya activación e impulso se dio unos años después, en contexto de la recepción y acogida de las personas que se encontraban en la embarcación Aquarius. Entre las funciones de esta Comisión, está la coordinación de las líneas políticas de atención y protección social de las personas refugiadas y desplazadas. Su integración presenta, como ha ocurrido con la respuesta estatal en el caso de Ucrania, un abordaje integral y holístico, con la inclusión de diversas áreas del gobierno autonómico; representantes de la federación valenciana de municipios y provincias, de Universidades, y entidades sociales -incluyendo algunas especializadas en infancia, y asociaciones de migrantes-.

- La aprobación de la *Estrategia valenciana de migraciones 2021-2026*.¹¹² Sus líneas estratégicas y actuaciones incluyen una serie de iniciativas focali-

108. Ver <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-09/20230926%20Plan%20de%20medidas%20y%20apoyo%20Andaluc%C3%ADa%20con%20Ucrania.pdf>.

109. Ver <https://www.castillalamancha.es/gobierno/bienestarsocial/estructura/dgacsocco/actuaciones/prestaciones-econ%C3%B3micas-para-personas-desplazadas-por-el-conflicto-en-ucrania>.

110. La información para la ciudadanía puede consultarse en <https://www.crisisucraniabsclm.es/>.

111. Ver https://dogv.gva.es/datos/2015/11/05/pdf/2015_8894.pdf.

112. Ver <https://inclusio.gva.es/documents/610460/174475019/Estrategia+Valenciana+de+Migraciones+2021-2026.pdf/fa75017f-120b-462e-9a61-c387d-3b386e6?t=1631742910062>.

zadas en la protección de la infancia: formación especializada en infancia, migración y asilo para trabajadores/as de los centros de acogida; promoción del acogimiento familiar; programas de emancipación para adolescentes y jóvenes ex tutelados; coordinación con autoridades estatales para tramitar autorizaciones de residencia y trabajo, etc.

- Creación, en marzo 2022, del Consejo Valenciano de Migraciones,¹¹³ el cual, de composición mixta, con una vocalía a cargo de la Dirección de Infancia y Adolescencia, y varias vocalías sociales, incluyendo una representada por “una persona migrante menor de edad sin referente familiar, a propuesta de la Dirección General con competencias en infancia y adolescencia” y “una persona en representación de entidades de defensa de derechos de la infancia”.

Cataluña

- La Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) habilitó un circuito de urgencia para el acogimiento de niños y niñas no acompañados procedentes de Ucrania, “con el objetivo de agilizar y simplificar este procedimiento”. En este sentido, en total se acogieron a 195 menores de edad, de los cuales 36 en centros residenciales y 159 en acogimiento familiar.
- En mayo de 2022, a raíz de la modificación de la normativa vigente, se añadieron dos nuevos supuestos para percibir la prestación para el acogimiento familiar de personas menores de edad tuteladas, por lo que los niños y adolescentes que se encontraran bajo la medida cautelar de guarda provisional en familia extensa o ajena y la guarda protectora mediante el acogimiento, pudieran percibir esta prestación económica.”
- A través de un equipo técnico especializado de la DGAIA, se hicieron valoraciones de las familias acogidas. 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 representa una práctica a replicar, o mejor dicho,

a garantizar de forma estable en todo recurso del sistema de atención humanitaria y de protección internacional en el que haya presencia de menores de edad.

- Desde marzo de 2022, unos 600 niñas y niños no acompañados fueron atendidos por la DGAIA. De los más de 180 con un expediente abierto -a junio de 2023- la mitad estaban en situación de acogimiento familiar, un 25% en acogimiento de familia extensa (sin progenitores), y alrededor de un 20% en acogimiento residencial. Por otra parte, personas entrevistadas destacaron la importancia de contar con recursos humanos especializados y con instancias de articulación intersectorial -presente en diferentes municipios-, a raíz de iniciativas desarrolladas en anteriores contingencias, como el desplazamiento sirio en 2015 o la llegada de un elevado número de niños y niñas no acompañados en 2018.

- Emisión, por el Departamento de Salud, de 26.689 tarjetas sanitarias individuales a personas ucranianas, la atención “a niños ucranianos, mayoritariamente afectados de enfermedades oncológicas”; y la matriculación para el curso 2022/23 de 4.915 alumnos en el sistema educativo catalán, incrementando el personal docente de las aulas de acogida con 382 nuevas contrataciones, y también siete profesionales de integración social. Por otra parte, se dieron ayudas de comedor y de transporte escolar para este alumnado: 3.917 becas comedor y 751 plazas de transporte escolar” (Generalitat de Catalunya, 2023).

Galicia

- La Xunta, a inicios de marzo 2022, puso a disposición unas 1.000 plazas de acogida, incluidas de recursos propios, de ayuntamientos y de entidades sociales.¹¹⁴

Aragón

- Elaboró y publicó un documento con Información técnica sobre la atención a personas solicitantes de protección temporal procedentes de Ucrania,¹¹⁵ incluyendo todo lo relativo a las entidades y recursos de acogida, acceso a servicios sociales, tramitación de la protección temporal, entre otras cuestiones.
- Impulsó iniciativas dirigidas a la protección de la infancia y adolescencia no acompañada -no so-

113. Ver https://dogv.gva.es/datos/2022/04/01/pdf/2022_2755.pdf.

114. Ver https://www.xunta.gal/hemeroteca/-nova/142978/galicia-ofrece-millar-plazas-acogida-para-refugiados-procedentes-guerra-ucrania?langId=es_ES.

115. Ver <https://www.aragon.es/documents/20127/2523474/INFORMACION+PROTECCION+TEMPORAL+UCRANIANOS+-+PARA+PROFESIONALES+19.4.22.pdf/f19b32a0-f9b5-405a-7aa1-efb1cfc1f4c1?t=1650630377555>.

lamente proveniente de Ucrania, sino de carácter general-. En particular, es importante mencionar la aprobación de la *Estrategia Aragonesa para niños, niñas y adolescentes que migran solos*, para los años 2022-2025,¹¹⁶ elaborado por el Sistema de Protección de Infancia y Adolescencia, en colaboración con la Universidad de Zaragoza y en el marco de un proceso participativo junto a diversas entidades especializadas de la sociedad civil y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS).

Navarra

- A través del documento “Navarra comprometida con Ucrania: Preguntas y respuestas sobre la emergencia en Ucrania”, brindó información a las personas provenientes de Ucrania, informó a la ciudadanía sobre las medidas impulsadas por las diferentes áreas de gobierno, así sobre cómo las personas pueden colaborar, bien a través de donaciones, trabajo voluntario, o para el acogimiento de familias o personas menores de edad procedentes de Ucrania.¹¹⁷

País Vasco

- Se aprobó, entre otras iniciativas, conceder ayudas económicas directas a familias ucranianas, de carácter mensual, entre 480 y 520 euros, por un período máximo de 6 meses.¹¹⁸ Estaban dirigidas “a las personas y familias desplazadas por la guerra de Ucrania que carecen de fuentes de ingresos en Euskadi, minorizándose o extinguiéndose al acceder a otras ayudas o prestaciones económicas a que tengan derecho o a ingresos por trabajo. En el caso de las personas acogidas en familias, se entiende como una ayuda para que puedan contribuir a los gastos del hogar de acogida y a otros gastos también relacionados con necesidades consideradas básicas”. Con la implementación de las ayudas aprobadas por el Estado a través del *Real Decreto 132/2022*, las ayudas autonómicas fueron reemplazadas por las previstas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Por otra parte, se puso a disposición un mecanismo para “coordinar la gestión de ofrecimientos para acoger a personas menores de edad de nacionalidad ucraniana desplazadas al País Vasco a causa del conflicto bélico”.

La valoración de cada una de estas iniciativas y muchas otras desarrolladas por las Comunidades Autónomas

-o ciudades, como se verá a continuación- desde marzo de 2022 en adelante en materia de acogida, protección e inclusión de las personas desplazadas de Ucrania, excedería largamente el alcance y extensión de este informe.

Las prácticas sucintamente reseñadas aquí y en la sección siguiente son tan solo una pequeña muestra del carácter prácticamente unánime de la respuesta a esta contingencia humanitaria migratoria, por parte de gobiernos con distintas sensibilidades políticas y también de la ciudadanía y, en particular, una muestra de 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 actores. 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.

II.2.1.4. Acogida y protección: el importante rol de los gobiernos locales

El mapa completo de la institucionalidad pública española dentro de la respuesta al desplazamiento de las personas a causa de la guerra en Ucrania se completa con la participación activa por parte de una formidable cantidad de Ayuntamientos, de todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Al igual que lo señalamos al describir iniciativas sobre infancia no acompañada que fueron adoptadas en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, **la multiplicidad y diversidad de actores institucionales -incluyendo entidades locales de distintos colores políticos- detrás de las medidas de acogida y protección a las personas provenientes de Ucrania, demuestra 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.**

En esta sección, y en modo alguno sin que ello represente la totalidad de las iniciativas impulsadas por los municipios de España, el siguiente cuadro presenta una serie de buenas prácticas, con el objetivo de visibilizar la amplitud y diversidad de acciones que han sido llevadas a cabo.

116. Ver https://www.aragon.es/documents/20127/2152324/Estrategia_Menores_Migrantes.pdf/06e81923-b4fe-05ec-2080-6d415c49c640?t=1657532454978.

117. Ver https://www.navarra.es/documents/48192/14887999/20220311_FAQ_EmergenciaUcraniaenNavarra_01.pdf/73a2eb5f-cea7-1f07-4e38-a859f23a3f75?t=1647005693694.

118. Corresponde aquí hacer la misma observación que respecto de las ayudas económicas impulsadas por el Estado, en el sentido del carácter universal que este tipo de iniciativas debería tener, en beneficio de todas las personas que estén en una situación similar, independientemente de su nacionalidad de origen o del tipo de emergencia humanitaria migratoria en la que se produjo su desplazamiento forzado.

Municipio	Iniciativas
Arnedo (La Rioja)	Gestión coordinada entre servicios sociales, educación, salud, Cruz Roja, Cáritas, y voluntariado para empadronamiento, escolarización, cobertura de necesidades básicas y acceso a otras ayudas. Más información.
Barcelona (Catalunya)	Facilitación del acceso a servicios sociales, atención de emergencia, programas de verano, entre otras. Más información.
Cabanillas del Campo (Castilla La Mancha)	Impulso de acogida por familias del municipio y actividades deportivas para recaudación de fondos. Más información.
Cartagena (Región de Murcia)	Ofrecimiento de plazas de alojamiento de emergencia para personas ucranianas que huyen de la guerra. Más información.
Castelldefels (Catalunya)	Becas a niñas y niños ucranianos. Más información 1 y más información 2.
Herrera del Duque (Extremadura)	Difusión de las Instrucciones relativas a la conformación de bolsa de familias interesadas, en la eventual acogida de familias y/o niños desplazados, de la Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familias de la Junta de Extremadura, a gestionarse desde los servicios sociales municipales. Más información.
Irún (Euskadi)	Información sobre trámites de protección temporal. Más información.
Jerez de la Frontera (Andalucía)	Información a familias, impulso de voluntariado, programa municipal para facilitar el acceso a viviendas de alquiler para destinarlas a la red de acogida. Más información.
La Coruña (Galicia)	Web municipal para promover la acogida familiar de población ucraniana, donaciones del sector privado e información para personas desplazadas. Más información.
Madrid (C. de Madrid)	Plan municipal para la integración de familias procedentes de Ucrania residentes en Madrid. Más información.
Marbella (Andalucía)	Puesta en marcha de un centro de información al pueblo ucraniano. Más información.
Marchamalo (Castilla La Mancha)	Convocatoria de ayudas económicas a familias acogedoras de refugiados/as de la guerra de Ucrania (noviembre 2022). Más información.
Mengíbar (Andalucía)	Campaña para elaborar un banco de recursos disponibles para facilitar la acogida de familias ucranianas desplazadas. Más información.
Mutxamel (C. Valenciana)	Adopción de un protocolo de acogida de personas ucranianas que encuentran refugio en este municipio (que incluye diversas medidas orientadas especialmente a niños y niñas). Más información.
Oviedo (Asturias)	Información para población ucraniana desplazada. Más información.
Paterna (C. Valenciana)	Impulso de la acogida por parte de la ciudadanía y entidades sociales, recomendaciones para la ayuda solidaria, servicios sociales de atención a ucranianos. Más información.
Peñíscola (C. Valenciana)	Programa de acogida lingüística al pueblo ucraniano. Más información.
Ponferrada (Castilla y León)	Información para canalizar la ayuda ciudadana, y sobre el cobro de las ayudas económicas aprobadas por el Ministerio de Inclusión. Más información.



Municipio	Iniciativas
Rubí (Catalunya)	Campaña para apoyar a las personas víctimas del conflicto armado entre Rusia y Ucrania, información sobre acogida de familias y niños no acompañados. Más información .
San Javier (Murcia)	Fondos municipales para fortalecer la atención y acogida de familias ucranianas. Más información .
Santander (Cantabria)	Servicio jurídico y Servicio de apoyo psicológico y terapia grupal en colaboración con el Colegio de Abogados (actualmente se presta asesoría jurídica con consultas presenciales semanales mediante la Oficina de Integración y Cooperación Social). Más información .
Sant Josep de Sa Talaia (Illes Balears)	Cesión de albergue municipal a Cruz Roja para población refugiada ucraniana. Más información .
Torrelodones (C. de Madrid)	Recomendaciones e información sobre la ayuda a Ucrania, incluyendo sobre acogida, escolarización, empadronamiento. Más información .
Valladolid (Castilla y León)	Ofrecimiento de centros para recursos de acogida. Más información .
Valdemoro (C. de Madrid)	Acciones y protocolo de actuación con refugiados de Ucrania e información para prestar ayuda a través de entidades de voluntariado y proyectos municipales. Más información .
Zaragoza (Aragón)	Facilitación del acceso a ayudas económicas a familias ucranianas. Más información . Proyecto para ofrecer viviendas de alquiler a familias refugiadas (ucranianas y de otras nacionalidades). Más información .

II.2.1.5. Acceso a educación, sanidad y otras medidas

A mediados de marzo de 2022, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones daba cuenta de la diversidad de prestaciones que incluía el *Plan de 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**.¹¹⁹ Otras medidas dirigidas a la población desplazada incluyeron el uso gratuito o a coste reducido de diversos medios públicos de transporte

(incluyendo los servicios de RENFE), para poder circular por el territorio español.¹²⁰ También se desarrolló un Protocolo de actuaciones ante la llegada de animales de compañía procedentes de Ucrania a los Centros de Acogida a Refugiados del Ministerio de Inclusión.¹²¹

a) Educación

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. Al respecto, cabe agregar que, tal como verificamos durante la visita al CREADE de Pozuelo, 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.

119. Ver https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/1338501/Diapositivas+del+Plan+de+Acogida_4227-4581.pdf/7193b54a-9d4a-4b2a-be44-c15cfa3bf513?version=1.0&t=1647539774000&download=false.

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

121. Ver https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-animales/docs/protocolo_animales_de_ucrania.pdf.

DATOS ESCOLARIZACIONES

(a 31 de marzo de 2023)

- N° de niños y niñas escolarizados: **39.399**
- España es el cuarto país por número de escolarizaciones.
- N° de niños y niñas escolarizados: **30.557**
 - **15%** en Educación Infantil
 - **35%** en Educación Primaria
 - **22%** en Educación Secundaria Obligatoria
 - **22%** en Educación de Idiomas y educación para adultos¹²²

Según informó el Departamento de Seguridad Nacional, estas escolarizaciones se consiguieron “gracias al trabajo conjunto del Ministerio de Educación y de las Comunidades Autónomas”. El Departamento de Seguridad Nacional también reportó que, en “diciembre de 2022, el Ministerio de Educación y Formación Profesional dio luz verde a la distribución de 13,5 millones de euros entre las Comunidades Autónomas para financiar los 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. El propósito del programa se cumplió tras sus ocho meses de duración, ya que era una iniciativa para apoyo y acogida en la etapa de llegada y adaptación. A día de hoy, se considera que se ha cumplido el proceso de adaptación y que el alumnado ha desarrollado lazos en la comunidad y se ha asentado en España.”¹²³

Las Comunidades Autónomas, por su parte, también impulsaron iniciativas para garantizar el proceso de escolarización de los niños y las niñas procedentes de Ucrania. Algunas de estas medidas están incluidas en aquellas mencionadas en la sección referida al rol de las CCAA. Cabe agregar aquí, a modo de ejemplo, la *Resolución conjunta de 15 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica y la Secretaría de Educación y Formación Profesional de Galicia, para el proceso de acogida y escolarización del alumnado desplazado por el conflicto*.¹²⁴ También a mediados de marzo, las Islas Baleares, a través del

Instituto para la Convivencia y el Éxito Escolar (Convivèxit), elaboró una serie de *Recomendaciones de Buenas prácticas de acogida a infancia refugiada en centros educativos*.¹²⁵

b) Atención sanitaria

Con relación a la atención sanitaria, la información provista por el Departamento de Seguridad Nacional indica que, a febrero de 2023, “79.705 personas procedentes de Ucrania tienen expedida la Tarjeta Sanitaria Individual (TSI), que permite el acceso pleno al sistema nacional de sanidad.” A su vez, 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 en otras secciones, 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.**

Por otra parte, en materia de derecho a la salud, es preciso volver a señalar el desafío pendiente de garantizar un enfoque de infancia en todo el proceso de acogida del sistema de protección internacional (y de atención humanitaria). Salvo por algunas excepciones que se han citado, la ausencia de esta perspectiva en todo lo relativo a la acogida (recursos humanos especializados, servicios adecuados a la infancia, evaluaciones del interés superior de la infancia, etc.) puede impactar en diversos derechos de la infancia y la adolescencia, incluyendo el derecho a la salud mental.

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.

122. 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>.

123. Ibídem.

124. Ver <http://www.edu.xunta.gal/portal/es/node/36482>.

125. Ver las recomendaciones en <http://www.caib.es/sites/convivexit/ca/interculturalitat/>.

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 procedentes de Ucrania y de sus cuidadores, unos *Consejos básicos para el bienestar emocional de niños, niñas y adolescentes afectados por situaciones de conflicto armado*.¹²⁶ Se trataba de una herramienta de primeros auxilios psicológicos dirigidos sobre todo a los cuidadores, y disponible en varios idiomas.

c) Actividad deportiva

Por último, aunque sin agotar las medidas adoptadas para la protección e inclusión de la infancia desplazada de Ucrania, es interesante mencionar el *Protocolo de actuación para la práctica deportiva federada de niños, niñas y adolescentes ucranianos*.¹²⁷ Con el objetivo, entre otros, de facilitar la práctica deportiva federada, en junio de 2022 se aprueba ese Protocolo 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. 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 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, tal como se explicó anteriormente.

En definitiva, como en otras cuestiones que hemos analizado en este informe, **esta diversidad de iniciativas revela, en primer lugar, el intento de asegurar una acogida integral, incluyendo una amplia gama de prestaciones dirigidas a garantizar los derechos de las personas y familias desplazadas. En segundo lugar, evidencia la multiplicidad de actores competentes involucrados, necesarios para la implementación efectiva de esas medidas, según los diferentes niveles de descentralización existente en cada una de esas materias. Y en tercer lugar, corresponde subrayar la importancia de identificar estas prácticas como elementos de política pública que pueden extenderse a otros niños y niñas que solicitan protección en España. Los derechos de la infancia son universales y su protección facilita el cumplimiento de las metas de estas políticas. Ello contribuye a su vez, al proceso de inserción social, laboral y económica de las familias y de la infancia acogida, y por ende a los objetivos de desarrollo humano, en beneficio del Estado -en sus diferentes niveles de administración- y la sociedad en general.**



¹²⁶. Disponible en ucraniano, ruso, español, inglés y francés en <https://www.unicef.es/educa/biblioteca/consejos-bienestar-emocional-conflictos-armados>. Otro material interesante puede encontrarse aquí: <https://euaa.europa.eu/publications/how-can-i-support-my-child-during-difficult-times>.

¹²⁷. Ver <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/el-alto-comisionado-el-csd-la-femp-y-adesp-se-al-C3%ADan-en-la-inclusi%C3%B3n-de-ni%C3%B1os-y-%C3%B1as-y-%C3%B3venes>.

II.2.2. Los particulares desafíos en los principales puntos de entrada terrestres y marítimos a España

Esta sección tiene como objeto actualizar la información sobre la situación – desde mayo de 2021 –, de la infancia y adolescencia que ha entrado en nuestro país a través de los principales puntos de entrada terrestres y marítimos de la Frontera Sur, así como dar visibilidad a los particulares desafíos que afrontan estos territorios. Tener esta foto presente resulta particularmente interesante en un informe cuyo núcleo central está dedicado a extraer lecciones de la respuesta a la crisis de personas desplazadas de Ucrania e identificar prácticas y avances que puedan aplicarse a personas de otras nacionalidades.

Los datos de llegadas irregulares a España a través de la frontera sur, evidencian, un año más, que estamos ante un fenómeno de carácter estable y estructural. El número de llegadas ha descendido ligeramente entre 2021 y 2022, volviendo a incrementarse en 2023 en todos los puntos de ingreso, especialmente por vía marítima (incluyendo Baleares). Como ha ocurrido en los años anteriores, las estadísticas son contundentes. Las contingencias humanitarias migratorias, en especial las que llegan a través de la frontera sur del país, constituyen una realidad que lleva desarrollándose hace varios años, no habiendo evidencia alguna que indique que esto pudiera modificarse en el corto plazo.

LLEGADAS MARÍTIMAS Y TERRESTRES EN 2021 Y 2022.

(Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior)

Llegadas irregulares (marítimas y terrestres)		Llegadas por vía marítima	
2021	2022	2021	2022
41.945	31.219	40.100	28.930
- 25,6 %		- 27,9 %	

LLEGADAS MARÍTIMAS Y TERRESTRES ENERO-JUNIO 2022 Y 2023.

(Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior)

Llegadas (marítimas y terrestres)		Llegadas por vía marítima		Llegadas marítimas a Baleares y Península		Llegadas marítimas a Canarias	
01-01 al 15-10 2022	01-01 al 15-10 2023	01-01 al 15-10 2022	01-01 al 15-10 2023	01-01 al 15-10 2022	01-01 al 15-10 2023	01-01 al 15-10 2022	01-01 al 15-10 2023
25.169	36.814	23.154	35.812	9.803	12.098	13.122	23.537
+ 46,35 %		+ 54,7 %		+ 23,4 %		+ 79,4 %	

Según la infancia, según la Fiscalía General del Estado, en 2022 “han sido localizados 2.375 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles (frente a los 3.048 que llegaron durante el año 2021)”. De ellos, 2.265 eran niños, y 110 niñas. En cuanto a nacionalidades, las principales fueron: Marruecos (1.235), Argelia (402), República de Guinea (216) y Senegal (126). Asimismo, en ese mismo año “llegaron a España en patera un total de 741 niños en unión de adultos que afirmaban tener vínculo paterno-materno filial con el niño sin acreditarlo de manera fehaciente. Ello supone un descenso en las

llegadas respecto de los 986 niños que entraron por esta vía en el 2021” (2023:733).

A octubre 2023, han llegado a las Islas Canarias unas 30.000 personas, y las autoridades canarias han alertado que tienen más de 4.400 presuntos menores de edad no acompañados en su sistema de protección.

Frente a la recurrencia año tras año de esta clase de datos, es evidente que el país necesita políticas públicas capaces de dar una respuesta adecuada. La actuación desplegada frente al des-

plazamiento desde Ucrania -por parte de una enorme cantidad diversidad de actores, empezando por las esferas más altas del Estado- es un ejemplo cabal de la posibilidad y capacidad de España para atender esta clase de desafíos, de los beneficios y la importancia de replicarla en otros casos, y de cómo se fortalecerían esas capacidades si se adoptan una serie de medidas que contribuyan a políticas sostenibles en la materia. También las iniciativas impulsadas por el Estado y los gobiernos autonómicos en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia, entre otras buenas prácticas.

CEUTA

En el informe sobre la infancia migrante en Canarias, dedicamos unas páginas a la situación generada a partir del ingreso a Ceuta de alrededor de 1.500 niños y niñas marroquíes no acompañados, los días 16 y 17 de mayo de 2021 (UNICEF España, 2021:51).

Esta entrada numerosa de población infantil en un muy corto espacio de tiempo conllevó una situación inaudita de sobresaturación en el sistema de protección de la infancia de Ceuta, que ha tardado tiempo en paliarse. A octubre de 2023, Ceuta tiene 166 menores de edad no acompañados en su sistema (101 tutelados en la fecha de finalización de este informe), y esta reducción tan marcada en dos años se debe no solo a abandonos de los centros para ir a la península haciendo *risky* o jóvenes que han llegado a la mayoría de edad, sino también a un acuerdo de traslados entre Comunidades Autónomas auspiciado por la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia del Gobierno de España en 2021¹²⁸ y la implementación del Plan Ceuta que se adoptó en el marco del Modelo de Contingencias.

Además, un acuerdo de cooperación entre el Área de Menores de Ceuta y la Fundación Raíces, permitió crear pasarelas a la autonomía de jóvenes ex tutelados, particularmente para el acceso a oportunidades laborales en la península. El proyecto contempla actividades de formación profesional certificadas entre los 16 y 18 años, para luego ir incorporándose al mercado de trabajo, después de llegar a la mayoría de edad, a medida que se van identificando esas posibilidades de empleo.¹²⁹ Este

piloto resulta especialmente interesante y con un gran potencial de réplica en otros territorios, ya que impulsa soluciones duraderas para la infancia que se encuentra en el sistema de protección, teniendo en cuenta, por un lado, las oportunidades que brinda la localidad en la que residen. Además, partiendo de un estudio de las necesidades del mercado, los niños y las niñas acceden a formaciones con una alta empleabilidad.

Otra cuestión a destacar en cuanto a las medidas de acogida y protección de estos niños y niñas, tuvo lugar en el ámbito educativo. Según las autoridades educativas estatales, desde “el Ministerio de Educación y Formación Profesional se diseñó un plan de atención a las necesidades educativas de estos menores migrantes. Los menores de 12 años se escolarizaron inmediatamente en los centros más cercanos a sus dispositivos de acogimiento. (...). Por otra parte, se estableció un dispositivo para atender al alumnado de 12 a 16 años, en los centros educativos de secundaria de la ciudad. Y, por último, para los menores migrantes con edades comprendidas entre los 16 y 18 años, se establecieron 11 aulas móviles en uno de los dispositivos de acogida” (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2023).

Para ello, el Ministerio emitió una serie de Resoluciones en las cuales se daba cuenta de los retos derivados de dicha llegada masiva de niños, sus necesidades de atención y, en particular, de la importancia de adoptar medidas excepcionales y urgentes para garantizar, de la forma más ágil y adecuada, su acceso a la educación. Ello llevó a la creación de 17 “aulas de primera acogida, evaluación e inmersión lingüística”. A mediados de 2023, el Ministerio realizó una valoración positiva de estas medidas de inserción educativa, destacando que la “mayor parte de los alumnos vieron en este programa una gran oportunidad para incorporarse al mundo laboral y por parte del profesorado se prestó mucha atención a este hecho, proporcionándoles una visión amplia del panorama laboral existente en nuestro país. Toda la escolarización extraordinaria cesó con el fin del curso académico y el alumnado que continuó en la Ciudad, se incorporó al curso siguiente en los distintos centros educativos, con las medidas de atención a la diversidad que recoge la normativa vigente” (2023).

¹²⁸. Acuerdo de 25 de mayo de 2021 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre la acogida de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados desde Ceuta a otras Comunidades Autónomas: <https://imserso.es/documents/20123/97064/acuerdomenoresceuta20210525.pdf>.

¹²⁹. Ver <https://www.elperiodicodeceuta.es/ciudad-y-fundacion-raices-suscriben-un-protocolo-de-colaboracion-para-impulsar-la-insercion-de-los-jovenes-extutelados/>.

Sobre las repatriaciones sin garantías de agosto de 2021

El día 13 de agosto de 2021, se procedió al retorno de 55 niños -en el marco de un plan que preveía devolver a un amplio número de quienes habían llegado en mayo y habían sido acogidos por la entidad de protección de infancia y atendidos por diversas organizaciones sociales, entre otras, UNICEF España. Esos hechos llevaron a que organizaciones sociales presentaran de manera inmediata denuncias ante la justicia y haya pronunciamientos del Defensor del Pueblo, a fin de suspender la continuidad de esas devoluciones. Según el Defensor, “el procedimiento seguido en el día de hoy para devolver a Marruecos a un grupo de menores, cuyo número se desconoce, no cumple con los requisitos legalmente establecidos. Preocupa muy especialmente el incumplimiento de la obligación de escuchar al menor, y la ausencia de informe previo de los servicios de protección de menores y del ministerio fiscal (...) el Defensor del Pueblo considera que deben cesar de inmediato las devoluciones de menores no acompañados, iniciadas en el día de hoy en Ceuta.”¹³⁰ Por otra parte, el juzgado de lo Contencioso-Administrativo 1 de Ceuta ordenó paralizar las repatriaciones y luego, en febrero de 2022, resolvió que las devoluciones se habían realizado sin amparo legal, vulnerando el derecho a la integridad física y moral de los niños, y a no ser sometido a tratos inhumanos y degradantes.

En junio de 2022, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía confirmó la decisión del juzga-

do. Destacó que las devoluciones se hicieron sin las “*mínimas garantías procedimentales exigibles*”, omitiendo “trámites esenciales y cautelas procedimentales de obligado cumplimiento para la repatriación”. Asimismo, teniendo en cuenta los múltiples acuerdos bilaterales que tienen España y otros países europeos con países de tránsito (Marruecos, Turquía, Libia, Túnez, entre otros), es importante resaltar las palabras del TSJA en el sentido que “el Acuerdo de Cooperación hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007 no desplazaba, excepcionaba ni sustituía a la legislación interna e internacional sobre menores no acompañados”, incluyendo lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.¹³¹

Sin embargo, el Tribunal Supremo, en marzo de 2023, admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia del TSJA.¹³² A octubre de 2023, el TS aún no ha dictado sentencia. Al respecto, es esencial que el tribunal tenga debidamente en cuenta los artículos de la Convención sobre Derechos del Niño, los principios interpretativos, así como los estándares aplicables a esta clase de casos. En este sentido, es preciso subrayar que las devoluciones realizadas en agosto de 2022 no cumplen en modo alguno con ninguno de los estándares básicos fijados por el Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Generales No. 6 (2005), 22 y 23 (2017).

MELILLA

En cuanto a las condiciones en centros del sistema de protección (con especial atención al centro “La Purísima”), actualmente no se presentan situaciones de saturación o hacinamiento como los evidenciados en años anteriores, en los que se llegaron a acoger hasta 900 niños y niñas.

Si bien es cierto que sigue existiendo margen de mejora para alinearse con los estándares internacionales y la *Estrategia de Desinstitucionalización* europea y es-

pañola, se considera favorable el proceso que desde la Ciudad Autónoma se está iniciando en todos los centros de protección y que está dirigido a revisar algunos elementos fundamentales de la intervención. De hecho, a través de una consultora especializada en infancia, está previsto que a principios de 2024 se evalúen los espacios físicos y las instalaciones, con el objetivo de avanzar en la implantación de entornos seguros y protectores, revisar el enfoque de acompañamiento por parte de los equipos técnicos así como adoptar nuevas herramientas de trabajo (como reglamentos y protocolos internos o los proyectos educativos).

130. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/devolucion-sin-procedimiento-de-menores-extranjeros-no-acompanados-en-ceuta/>.

131. Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Apelación Número 555/2022, del 23 de junio de 2022.

132. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de fecha 23 de marzo de 2023.

Por otra parte, es oportuno destacar -como práctica positiva- la creación de “comités de infancia”, en tanto mecanismo de participación a través del cual niños y niñas se reúnen y trasladan sus necesidades, de cuyas reuniones se labran actas que son remitidas a la Consejería de Menores.

Entre los retos existentes, se encuentran cuestiones relacionadas con situaciones de grave vulnerabilidad que afectan a niños y niñas acogidos por el sistema de protección de la infancia en la Ciudad Autónoma: explotación sexual, situación de calle, víctimas de trata o problemas de consumo. Existe también un desafío en la oferta formativa y laboral dirigida a las niñas.

A esto se unen 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 Melilla.

En el ámbito del acceso a la educación, se han paliado recientemente dos problemas:

- Las barreras a la escolarización de la infancia en situación irregular.¹³³
- Un trato discriminatorio que estaban recibiendo los niños y las niñas acogidos en La Purísima. Asistían a colegios públicos, pero iban a clases por la tarde, sin coincidir con el resto del alumnado. A su vez, quienes eran mayores de 12 años compartían aula, sin distinciones entre ellos según edad y/o nivel educativo.

Sobre la tragedia del 24 de junio de 2022 en el puesto fronterizo

El día 24 de junio de 2022 tuvo lugar un fatídico acontecimiento en la frontera entre España y Marruecos que separa a esa ciudad con la localidad de Nador, Marruecos. Centenares de personas -incluyendo menores de edad- intentaron atravesar las vallas fronterizas, decenas murieron y centenares resultaron heridas. Según indican diversas fuentes, también desaparecieron otras tantas, entre las que habría menores de edad.¹³⁴

Sin lugar a duda, se trata de los sucesos más graves ocurridos en una frontera española en la historia contemporánea del país. Además de numerosas organizaciones sociales¹³⁵ y el Defensor del Pueblo,¹³⁶ diversos organismos regionales e internacionales de derechos humanos -creados por los Estados en el ámbito europeo y de las Naciones Unidas¹³⁷- cuestionaron la forma violenta de la respuesta de las fuerzas de seguridad, las devoluciones sin garantías de personas que podrían haber solicitado asilo o la protección de otros derechos, e instaron a

ambos países a realizar una investigación urgente, exhaustiva e independiente de todo lo ocurrido en ese trágico día, juzgando y sancionando debidamente a toda persona responsable de posibles violaciones de derechos humanos.

Un aspecto de suma preocupación es el cierre de la investigación por parte de la Fiscalía, a los pocos meses de los hechos, a pesar de su gravedad sin precedentes. Es imperioso que se adopten las medidas necesarias para reabirla, asegurando una investigación con la debida profundidad, a fin de establecer las responsabilidades y sanciones que pudieran corresponder. Para evitar que acontecimientos como este vuelvan a repetirse, son fundamentales las políticas que garanticen un pleno enfoque de derechos a la gestión de la frontera, incluyendo el respeto a la Convención de los Derechos del Niño (que obliga a proteger a los niños que intentan acceder al territorio de un Estado), y un efectivo acceso a solicitar asilo de manera segura.

133. Hubo una intensa movilización de las familias y la sociedad civil, además de pronunciamientos del Defensor del Pueblo y el Comité de los Derechos del Niño. Los problemas estaban relacionados con la exigencia previa de empadronamiento y los requisitos específicos del padrón. Hoy día, se ha eliminado formalmente este requisito de empadronamiento. Ver Admisión de alumnos/as en los centros públicos y privados concertados de la ciudad de Melilla (Curso 2023-2024) | Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (educacionyfp.gob.es) y Celebramos la escolarización de más de 160 niños y niñas en Melilla que no podían ir al colegio debido a trabas administrativas (plataformadeinfancia.org)

134. Ver <https://okdiario.com/espana/siete-sudaneses-uno-menor-edad-desaparecidos-asalto-valla-melilla-9348574>.

135. Ver <https://www.medicosdelmundo.org/actualidad-y-publicaciones/noticias/ong-pedimos-la-onu-que-actue-ante-las-vulneraciones-de-derechos>.

136. Defensor del Pueblo, Queja número: 22017053, resolución del 14 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/actuaciones-y-medidas-de-los-cuerpos-y-fuerzas-de-seguridad-del-estado-en-melilla/>.

137. Entre otros pronunciamientos de diferentes órganos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, ver: a) <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510992>; b) <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/un-experts-call-accountability-melilla-tragedy>; c) <https://spcommreports.ohchr.org/TIMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=27428>.

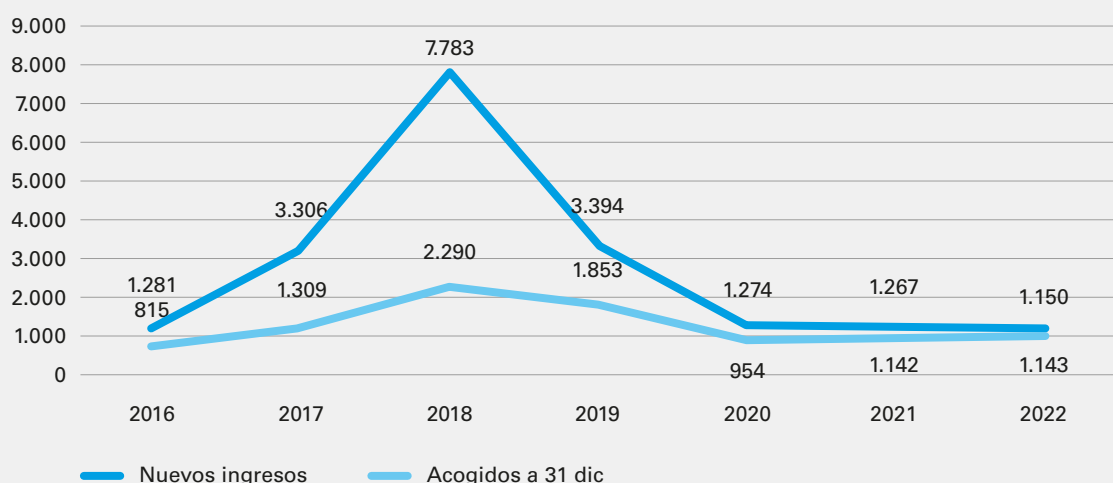
ANDALUCÍA

Desde la publicación de nuestro informe en 2021, se han adoptado algunas medidas que merece la pena señalar. En julio de ese año, se aprobó la *Ley 4/2021 de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía*, la cual integra expresamente a los niños y niñas no acompañados como titulares del derecho al acceso a todas las prestaciones y servicios de la Comunidad Autónoma, impulsa el deber de formación en interculturalidad de los profesionales que los atiendan, y la adaptación curricular y lingüística para la atención educativa de la infancia migrante bajo la tutela o guarda de la Junta de Andalucía. En 2021 también se adoptó la *Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-25*, que incluye 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 que refuerce una percepción social positiva de la diversidad cultural contra el racismo, la estigmatización y la criminalización de las personas migrantes, en especial la infancia no acompañada y la juventud extutelada.¹³⁸ Con relación a la implementación del modelo de atención a la infancia no acompañada adoptado en 2019, y que ya explicamos

en nuestro informe de 2021, deben mencionarse las iniciativas de contratación de personas para los centros de protección, con el objetivo de incrementar el número de profesionales para la atención directa de las niñas y niños, así como el requisito exigido a todo el personal contratado de contar con experiencia acreditada de al menos dos años en su ámbito de actuación o formación adicional en materia psicosocial, laboral y/o socioeducativo. En diciembre de 2021, se tramitó la contratación de la prestación del servicio de 645 plazas en dispositivos para la atención de personas menores de edad no acompañadas, incorporándose dichos dispositivos a la red de centros de protección.

Por otra parte, se impulsó la sostenibilidad de los centros de reducidas dimensiones al considerar que se asemejan más al ambiente familiar; y que permiten a los niños y niñas crecer en un ambiente más normalizado. A su vez, se ha mantenido el Plan de formación sobre Protección Internacional, realizándose en todas las provincias andaluzas y dirigido a las y los profesionales de los centros de protección de la infancia y de los Servicios de Protección de Menores e impartido por ACNUR. Complementariamente, junto a la formación en materia de asilo, se ha incluido cuestiones como prevención, detección e intervención ante situaciones de violencia de gé-

EVOLUCIÓN DEL Nº DE INGRESOS Y Nº DE NIÑOS/AS MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ACOGIDOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN. Andalucía 2016-22.



Fuente: Observatorio de la Infancia de Andalucía y Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud de la Junta de Andalucía.

¹³⁸. Para ver con mayor detalle, ver <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/politicas-migratorias/planes-inmigracion.html>.

nero y trata de personas. En materia de trata, desde 2020 se encuentra pendiente la aprobación de un *Protocolo sobre la detección e intervención con niñas y niños posibles víctimas de trata*. Según un informe de la Dirección General de Infancia de Andalucía remitido en junio de 2023, distintas circunstancias han obligado a retrasarlo, aunque se marcan como objetivo finalizarlo este año 2023.¹³⁹

A finales de 2021, se desarrolló un proyecto de formación en materia de prevención, detección e intervención psicosocial ante situaciones de violencia de género y trata de personas, dirigido a profesionales del sistema de atención a la infancia de Andalucía (profesionales de los Equipos de Tratamiento Familiar y de los Servicios de Prevención y de Protección de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, y profesionales de entidades que gestionan centros de protección de menores, dispositivos de atención a menores extranjeros y recursos de mayoría de edad), financiado con fondos del Pacto de Estado contra la violencia de género. Se han realizado 16 sesiones formativas con un total de 302 profesionales de las distintas provincias andaluzas.

Relacionado con la llegada de menores de edad posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual que llegan con acompañamiento de personas adultas, que dicen ser familiares, y otros casos de niños acompañados por personas adultas que pueden tener finalidades ilícitas, se suscribió en 2021 un Convenio específico de colaboración entre la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad y la Universidad de Granada, para la identificación genética de personas menores de edad y de sus familiares.

En materia de salud, es reseñable la *Instrucción conjunta 3/2022 de la Secretaría General Técnica y la Dirección General de Infancia por la que se establece el Protocolo para la Atención a la Salud de las Personas Menores de Edad en los centros de protección de niños y niñas, tanto de gestión pública como privada*.

Igualmente, la Dirección General de Infancia ha señalado que se está trabajando inicialmente en un protocolo para evitar el suicidio infantil. El objetivo es trabajar todos los temas que afectan a la salud mental de estos jóvenes migrantes, avanzando hacia un plan común de prevención, detección e in-

tervención. En este marco se sitúa la colaboración con UNICEF España para que profesionales de los centros de protección accedan a la formación online “Salud Mental e intervención psicosocial en niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, con competencia cultural y enfoque de derechos de infancia”, liderada por el Programa de Psiquiatría Transcultural del Hospital Vall d’Hebron.

Asimismo, continúa implementándose el programa de atención psicoterapéutica para atender a todos los niños y las niñas que están bajo la tutela del sistema de protección -aunque se desconoce si incluye las especificidades propias del trauma que muchos de los niños y niñas no acompañados acarrean y que son resultado de su experiencia de tránsito y de su situación de origen-.

Según un informe de la Dirección General de Infancia de 2022, se había iniciado un grupo de trabajo para la elaboración del reglamento de acogimiento residencial, donde se está abordando el nuevo modelo de intervención en los centros, basado en la teoría del vínculo, la psicología del trauma, la psicología sistémica y los enfoques cognitivos de tercera generación. Acogemos con satisfacción este trabajo, que está en coherencia con las recomendaciones ya realizadas anteriormente (UNICEF España y Espirales, 2018), aunque desconocemos su estado actual de avance.

En este sentido, se debe destacar que ya consta en publicación oficial el Acuerdo de 12 de septiembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia en materia de cuidados y protección de la infancia tutelada en Andalucía 2024-2030. La finalidad explicitada es desarrollar un proceso de cambio en los cuidados y en la protección de los niños, niñas y adolescentes tutelados en Andalucía desde entornos institucionales a entornos familiares.

Con relación a la juventud extutelada, desde 2018 a 2022, y como ya destacamos en nuestro informe de 2021, la puesta en marcha de nuevas plazas y servicios ha sido muy significativa. Respecto a los servicios de media intensidad, se mantienen 19 recursos exclusivos en 2022 y 2023. Respecto a los recursos de alta intensidad, en 2018 se disponía de 215 plazas, que han sido incrementadas a 910 plazas en 2022, y 899 para 2023. Asimismo, se crearon nuevas plazas de alta intensidad, media intensidad y para centros de

¹³⁹ La Dirección General de Infancia traslada que el hecho de que estas acciones se hayan visto retrasadas, no ha sido obstáculo para que en algunas provincias ya existen pautas de trabajo coordinado entre diferentes actores, con el objetivo de detectar a las víctimas, pero si existe la necesidad de establecer sinergias y dinámicas a nivel autonómico para que el trabajo sea efectivo.

orientación e inserción sociolaboral (COILS) mediante la financiación de los Fondos Europeos FSE+ en el marco 2021-2027. A su vez, dentro de los programas de mayoría de edad hay que hacer referencia a los recursos de alta intensidad exclusivos para mujeres ex tuteladas iniciado en 2020 con 60 plazas, 80 en el 2021 y 78 plazas para 2022, distribuidas en pisos de autonomía y con el objetivo de brindar atención integral a mujeres jóvenes extuteladas que se encuentran en alto riesgo de caer en manos de redes de trata o que puedan ser objeto de otras formas de violencia de género. En estos programas se facilita el alojamiento, la manutención y la preparación para la vida independiente mediante medidas específicas para la inserción social y laboral de estas chicas.¹⁴⁰

A mediados de 2021, se pusieron en marcha los nuevos recursos específicos para jóvenes extutelados migrantes (denominados JEM), que han sido atendidos en los dispositivos y centros de protección de menores del sistema de protección de la Junta de Andalucía, con una dotación de 300 plazas distribuidas en 50 pisos de autonomía por todas las provincias de Andalucía. El proyecto contempla acciones formativas y de acompañamiento al mercado laboral, orientación al empleo, tutorías, participación en actividades de la vida diaria, y de ocio y tiempo libre. Un total de 583 chicos y chicas han culminado su itinerario personalizado, casi el 70% ha realizado prácticas en empresas o ha conseguido su primera contratación, y más del 50% han realizado formaciones externas. Estos datos demuestran que el acompañamiento a estas personas jóvenes en su proyecto de vida, desde su protección en los centros hasta la emancipación, evita situaciones de sinhogarismo, conductas delictivas y apoya su inclusión social.

Es importante destacar una reciente reforma del *Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía*. Esta norma contemplaba como personas titulares a aquellas que acreditaran “haber estado al menos en el año anterior al de cumplimiento de la mayoría de edad bajo la tutela de un sistema de protección de menores”, y como unidades familiares a “personas jóvenes extuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía que residan temporalmente en viviendas o centros de transición”. Con la modificación del *Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre*, se incluyó también a “personas que estén en trámite para el reconocimiento del Estatuto de Apátrida o Refugiado o cualesquiera otro de Protección internacional”.

ISLAS BALEARES

Las estadísticas reproducidas al inicio de esta sección evidencian el aumento de las llegadas -por vía marítima- a las Islas Baleares, en tanto lugar de destino -o primer arribo- de personas en el marco de la contingencia humanitaria migratoria en el sur del país, incluyendo niños y niñas con sus familiares o no acompañados. Al respecto, con base en información del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, se ha señalado que “la llegada a Mallorca de inmigrantes menores solos comenzó a incrementarse en 2017 y no ha parado de crecer. Los 112 niños y adolescentes africanos no acompañados de 2022 son más del triple de los de 2019, cuando hubo 36. (...) El Consell de Mallorca estudia las circunstancias de cada caso y determina si los menores son derivados a alguno de los 35 centros propios o concertados de los que dispone o se alojan con alguna familia de acogida. Desde que en 2021 se puso en marcha el programa de acogimiento especializado para menores inmigrantes son siete los chicos que han sido integrados en un entorno familiar.”

En este contexto, es importante destacar que en 2023, la Dirección Insular de Infancia y Familia, del Departamento de Derechos Sociales del Consejo de Mallorca, aprobó la *Guía de intervención con la infancia migrada*.¹⁴¹ Esta nueva herramienta incluye un *Protocolo de actuación con niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados tutelados por el Servicio de Infancia y Familia*¹⁴², el cual tiene como objeto estructurar y ordenar las actuaciones a llevar a cabo por parte del Servicio de Infancia y Familia, a la llegada, para poder acogerlos adecuadamente, atenderlos y realizar los trámites necesarios hasta la mayoría de edad.”

Según la Guía, el trabajo se centra en los dos pilares básicos como son la acogida familiar y la acogida residencial. Con el programa de acogida familiar se pretende conseguir:

- Facilitar a la persona menor de edad un contexto normalizado que le dé seguridad, estabilidad y afectividad y que le cubra todas las necesidades básicas.
- Garantizar una figura de vínculo que establezca una relación de confianza con el menor.
- Ofrecer al menor un entorno y una intervención educativa y terapéutica para reducir las dificultades de inserción en la sociedad de acogida y las dificultades sociales o emocionales.

140. Estas plazas distribuidas por las provincias andaluzas son cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

141. Ver <https://www.imasmallorca.net/sites/default/files/Guia%20intervenci%C3%B3n%20Inf%C3%A0ncia%20migrada.pdf>.

142. Protocolo 1/2023, aprobado el 7 de marzo de 2023.

- Proporcionar al menor o adolescente un tratamiento psicoterapéutico para reparar las secuelas de su experiencia de migración en solitario.

A su vez, con el Programa de acogida residencial, el *Servicio de Infancia y Familia* aspira a:

- Asegurar la cobertura de las necesidades de la vida cotidiana y garantizar los derechos de los adolescentes acogidos.
- Disponer de un plan individualizado de protección (...).
- Adoptar todas las decisiones en relación con la acogida residencial de los niños y niñas en interés suyo.
- Fomentar la convivencia y la relación entre hermanos, siempre que esto redunde en sus intereses.
- Promover la relación y la colaboración familiar (...).
- Solicitar la colaboración de los familiares en todos los casos que los menores de edad no acompañados estén indocumentados para gestionar la documentación... y regularizar su situación en el Estado español.
- Promover el traslado de territorio o país en caso de que tengan familiares cercanos y que los padres y madres y los adolescentes estén de acuerdo con la acogida.
- Perseguir el éxito escolar o formativo (...). En el caso de los adolescentes de 16 a 18 años, uno de los objetivos prioritarios es la preparación para la vida independiente, la orientación y la inserción laboral.
- Revisar periódicamente el plan individualizado de protección (Consejo de Mallorca, 2003:101).

CANARIAS

La llegada de la infancia acompañada y no acompañada a las Islas Canarias continúa siendo un fenómeno esta-

ble, en tanto componente de la contingencia humanitaria migratoria de la frontera sur de España y Europa. En efecto, una simple observación de las estadísticas de los últimos años (ver cuadro) da cuenta del carácter estructural de esta situación, sin perjuicio de la ligera oscilación de las cifras (hacia arriba o abajo) de un año a otro.

En 2021, basándonos en la investigación realizada -incluyendo una misión de terreno a Canarias- describimos con bastante detalle la situación crítica de la protección de la infancia y adolescencia que había migrado a las islas desde fines de 2019. La llegada de más de 3.000 niños y niñas no acompañados, y de centenares de familias, desde diferentes países africanos había supuesto un importante desafío para la acogida y protección por parte de entidades estatales y autonómicas competentes para la atención de familias y niños no acompañados respectivamente. Saturación del sistema autonómico de protección de infancia, casos de desprotección seria de la infancia no acompañada, son solamente algunos de los principales hallazgos de la respuesta. Ello, en buena medida, como consecuencia de la falta de una política española 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.

En el informe de 2021 destacamos el ínfimo número de niños y niñas que habían sido trasladado a otras Comunidades Autónomas con el fin de reducir dicha saturación y promover una acogida y protección adecuada. Desde entonces, y tal como se mencionó al analizar la implementación del *Modelo de Gestión de las Contingencias Migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada*, los traslados continuaron caracterizándose por el número significativamente bajo. Este ritmo es particularmente preocupante, dado que la llegada de personas adultas, familias, y de niños y niñas no acompañados a Canarias se ha incrementado considerable y progresivamente a lo largo de 2023. A finales de octubre de 2023, hay miles de niños y niñas en los recursos de acogimiento residencial de Canarias. En efecto, en esa fecha, se-

LLEGADAS (IRREGULARES, POR MAR) A CANARIAS (Enero - octubre 2021, 2022 y 2023)

Llegadas a Canarias			
Año	Enero – 31 oct. 2021	Enero – 31 oct. 2022	Enero - 31 oct. 2023
Personas	16.827	14.457	30.705
Cambio	-	-14.1%	+111,2%

Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior.

gún la información oficial, hay alrededor de 4.400 en los dispositivos de protección de infancia de las Islas (de la Dirección o de los Cabildos).

En este contexto, se evidencia que continúan vigentes muchos de aquellos desafíos para una protección efectiva y adecuada de los derechos de estos niños y niñas. Por un lado, 1.809 expedientes en Tenerife, con las consecuencias negativas que ello tiene en múltiples aspectos. Por el otro, diversos dispositivos del sistema siguen teniendo unas dimensiones que difícilmente pueden ser las apropiadas para, por ejemplo, realizar evaluaciones del interés superior y determinar -e implementar- un itinerario de acogida e inclusión individualizado.

En efecto, en la fecha de cierre de este informe, existen 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 cuatro centros llegaron a tener más de 100 menores de edad y cinco 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 2023.¹⁴³

Algunas notas de prensa han informado sobre diferentes situaciones relativas a las limitaciones o deficiencias en la gestión y supervisión sobre algunos de los recursos, así como sobre los altos niveles de exposición de estos niños y niñas a la trata de personas.¹⁴⁴ También se ha puesto de manifiesto la falta de información sobre sus derechos - incluido el derecho a solicitar asilo -, así como ausencia de asistencia letrada y de interpretación de calidad.¹⁴⁵

Finalmente, con relación a la continuidad de estos desafíos, cabe señalar que en otra sección de este informe ya hicimos referencia a la iniciativa de Save the Children de acompañar un proceso de elaboración de un protocolo autonómico de protección de infancia no acompañada en contexto de contingencia humanitaria migratoria. De adoptarse, esta herramienta podría complementar el *Modelo* aprobado en el marco de la CSIA y facilitar una implementación más ágil y extensa de los planes que puedan aprobarse para evitar la saturación del sistema de protección y los efectos negativos que ello tiene en los derechos de los niños y niñas. ■

143. 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 (UNICEF, 2019:118-120).

144. Ver <https://www.laprovincia.es/canarias/2023/06/13/consejo-europa-alerta-descontrol-trata-88620190.html>.

145. Amnistía Internacional emitió un comunicado de prensa, tras su visita a las Islas Canarias en octubre de 2023, disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/canarias-nueva-investigacion-ninos-y-ninas-que-viajan-solos-detenido-junto-a-adultos-y-con-sus-pertenencias-confiscadas/>.



Desafíos para el ejercicio del derecho a la protección internacional por parte de la infancia con familia o no acompañada.

España es uno de los principales receptores de solicitudes de asilo de la Unión Europea. Se trata de una tendencia que ya lleva algunos años y se ha ido configurando como una característica estable de la realidad en materia de asilo. Las estadísticas evidencian el paulatino e importante crecimiento de las solicitudes de asilo presentadas en España, con un **incremento de aproximadamente un 750% entre 2016 y 2022** (ver cuadro). Los principales países de origen son Venezuela y Colombia, seguidos de Perú y Honduras.

Además, estos datos también indican que España, ocupa el tercer lugar entre los 27 Estados de la UE en cantidad de solicitudes de asilo recibidas, las cuales, en 2022, representaron el 13,2% de las casi 900 mil presentaciones efectuadas en todos los países de la región (ver cuadro).

TOTAL DE SOLICITUDES DE ASILO EN ESPAÑA, POR AÑO (2016-2022)

Año	Solicitudes
2016	15.570
2017	33.035
2018	52.730
2019	115.175
2020	86.380
2021	62.050
2022	116.136

Elaboración propia, con datos de Eurostat.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Ver https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en.

TOTAL DE SOLICITUDES DE ASILO EN 2022 EN ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, POR PAÍS

País	Solicitudes
Alemania	217.735
Francia	137.510
España	116.136
Austria	106.380
Italia	77.200
P. Bajos	35.495
Bélgica	32.100
Grecia	29.125
Total UE	881.220

Elaboración propia, con datos de Eurostat.¹⁴⁸

Tal como señalan diferentes actores -entre ellos, el Defensor del Pueblo- esta característica debería verse acompañada por una serie de medidas dirigidas a fortalecer la política pública en materia de protección internacional de las personas que solicitan asilo o son reconocidas como refugiadas. Ello, con el objeto de adaptarse a dicha realidad y, consecuentemente, garantizar el ejercicio del derecho humano al asilo a toda persona que lo solicite y su situación se encuadre en lo establecido en la legislación aplicable. En los informes elaborados en años anteriores sobre infancia en contexto de migración internacional (UNICEF España, 2019 y 2021) hicimos una serie de recomendaciones dirigidas a asegurar el ejercicio del derecho a solicitar y recibir asilo por parte de niños y niñas, tanto quienes llegan con familiares u otras personas adultas, como quienes lo hacen de manera no acompañada.

III.1 Retos desde una perspectiva de infancia

La información recogida para la elaboración de este informe da cuenta, por un lado, de una serie de esfuerzos realizados, y por el otro, de la permanencia de esos desafíos. Uno de los aspectos señalados por diversas personas especialistas que hemos entrevistado, tiene que ver con las **importantes demoras existentes para iniciar el procedimiento de solicitud de la protección internacional. En concreto, con la larga espera que enfrentan las personas, incluyendo familias con niños y niñas, 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 recién se formaliza la petición. Esta realidad está muy alejada de aquella observada en los procesos de concesión de la protección temporal a las familias procedentes de Ucrania. Si bien es cierto que en este caso un factor central es la decisión inédita de la Unión Europea de ejecutar la *Directiva 2001/55*, la multiplicidad de actores, recursos y herramientas desarrolladas e implementadas a inicios de marzo de 2022 -y la voluntad política detrás de cada una de estas medidas- es la que ha determinado la aplicación de esa normativa con la celeridad, efectividad y alcance que ha tenido desde entonces en todo el territorio español.

Al respecto, en 2021, ECRE señaló que “el aumento de las solicitudes de asilo en los últimos años ha producido una importante acumulación de solicitudes, con solicitantes que esperan largos periodos de tiempo antes de conseguir una cita para ser entrevistados por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) o la policía. Esto ralentiza el registro de las solicitudes de asilo y, en consecuencia, las oportunidades de acceder a las condiciones materiales de acogida. Debido a la insuficiente dotación de recursos humanos, las personas solicitantes de asilo a menudo tienen que hacer cola repetidamente durante muchas horas antes de registrar su solicitud. Para mejorar la situación, España pretende invertir en el fortalecimiento del funcionamiento de la OAR, y desarrollar una aplicación en línea que facilite la tramitación electrónica del expediente de protección internacional y apatridia. La financiación adecuada debería destinarse también a aumentar los recursos humanos y posiblemente invertir en oficinas descentralizadas de la OAR” (ECRE, 2021).

Más recientemente, el Defensor del Pueblo alertó sobre la continuidad de estos inconvenientes: “a pesar del tiempo transcurrido, no se acometen reformas estructurales para adaptar el sistema de gestión y tramitación a los estándares de los países de la Unión Europea que gestionan un número similar de solicitudes. Ello se traduce en que se perpetúen los obstáculos que limitan, e incluso en ocasiones impiden, el acceso a la protección internacional. (...) Todo lo cual conduce a que durante meses no tengan acceso al sistema de acogida ni se hallen bajo el amparo del principio de no devolución. En agosto de 2022, los datos oficiales reportados ponían de manifiesto que únicamente en 13 demarcaciones provinciales las citas se asignaban dentro de dicho año. En la mayor parte de las provincias, las citas habían llegado al año 2023, con demoras de hasta 16 meses desde la fecha de petición” (2023:51).

148. Ver https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en.

Volviendo a la mirada comparativa con el caso de Ucrania, e independientemente de la resolución positiva que a priori reciben los trámites para población desplazada de Ucrania -por la activación de la *Directiva 2001/55/CE*, el desafío con las solicitudes de protección internacional comienza mucho antes, desde el tiempo que lleva obtener una cita en la cual, varias semanas o muchos meses después, se haría la formalización de la petición¹⁴⁹. **Para numerosas familias que están en situación de vulnerabilidad, ese proceso puede conducir a profundizar esas condiciones de precariedad o exclusión social, dado que, ante la falta de inicio formal del trámite, no pueden acceder a los beneficios de las políticas de acogida para personas que solicitan protección internacional. 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, circunstancia que profundiza la vulnerabilidad y puede repercutir directa y severamente en los niños y niñas.

Al respecto, el propio Defensor del Pueblo afirmó que “muchos de quienes buscan protección en España se encuentran en situación de calle o de gran precariedad. ... Ello ha dado lugar a que el Defensor del Pueblo formule un Recordatorio de deberes legales al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para intentar que, al menos, el sistema responda con más agilidad a las personas o a los grupos especialmente vulnerables” (2023:54). **Otro aspecto a mencionar sobre las familias que están en estas circunstancias es la dificultad para conocer su magnitud.** Las estadísticas sobre solicitudes de asilo permiten suponer la importancia de saber sus dimensiones, y a partir de allí, implementar todas las medidas necesarias para erradicar esta clase de obstáculos y su profundo impacto en las familias y la infancia.

Es oportuno mencionar aquí que esta clase de demoras también se han evidenciado en casos de familias en los que los progenitores ya tienen alguna documentación como refugiados o solicitantes de asilo, pero sus hijos, nacidos en España, están a la espera de acceder a la solicitud de esa condición -por extensión familiar-. Esta clase de casos debería resolverse fácilmente, otorgando de manera casi automática el mismo estatus que los progenitores desde prácticamente el momento en que nacen y se tramita el cer-

tificado de su nacimiento¹⁵⁰. Una adecuada aplicación del principio de interés superior del niño no permite tolerar este tipo de trabas o demoras en estos casos.

Al analizar todos estos desafíos a la luz de las enseñanzas de los mecanismos creados para la población desplazada de Ucrania pueden contribuir a la búsqueda de soluciones, así como a evidenciar el impacto que puede tener la confluencia de voluntades políticas para asegurar de manera oportuna la protección de las personas que se encuentran en estas condiciones de vulnerabilidad, y prevenir que se profundicen o agraven esas circunstancias, con el consecuente impacto en derechos básicos de la infancia y adolescencia.

Los datos son contundentes sobre el tratamiento diferenciado: por un lado, la gestión de la solicitud de protección -y la obtención de la misma- en un plazo que normalmente no excedió las 24 horas, junto a un paquete integral de servicios provistos en el marco de una acogida integral y coordinada por numerosas instituciones públicas de diferentes administraciones; por el otro, la espera de varios meses -en condiciones de vulnerabilidad e irregularidad- para poder al menos iniciar la solicitud y, a partir de allí, contar una estancia regular en territorio español mientras se resuelve la petición, y la posibilidad de solicitar una plaza de la red de acogida para solicitantes de protección internacional -la cual, como se explicó, está lejos de brindar las plazas suficientes, y de ahí las iniciativas del Plan de Recuperación elaborado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones -.

En los últimos años se han implementado algunas medidas para enfrentar esos desafíos, con el apoyo, entre otros, de ACNUR y la Agencia Europea de Asilo (EUAA). **Uno de los cambios positivos ha sido la creación de una “Unidad de Vulnerables”, dentro de la Oficina de Asilo y Refugio (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 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. 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.

149. CEAR estima que el período de espera oscila entre los seis y ocho meses. La organización también denuncia que se ha generado un mercado irregular de compra y venta de citas. Ver CEAR (2023) <https://www.pear.es/informe-pear-2023/>.

150. Sobre esta cuestión, ver UNICEF España (2016c).

Complementariamente, se adoptó en 2021 la *Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Interior para la formalización de solicitudes de protección internacional*¹⁵¹, con el objetivo de facilitar y clarificar la actuación del personal funcionario de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior en los trámites de solicitudes de asilo. El punto cuarto de esta Instrucción, sobre “Detección de necesidades especiales”, establece que el funcionario/a 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 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, con el mismo régimen de disfrute de derechos que ostenta cualquier otra persona solicitante de protección internacional (...) Se velará especialmente por mantener las condiciones de privacidad y confidencialidad en las entrevistas realizadas a personas menores de edad no acompañadas y se adaptará tanto el lenguaje como el contenido de las preguntas para favorecer la exposición del relato por parte de la persona solicitante. En especial, 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.”

Por otra parte, se han adoptado medidas para incrementar el presupuestario de la OAR, aumentar su plantilla y fortalecer y ampliar las instancias para su formación (con ACNUR, la EUAA, entre otros actores especializados), 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, y **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.**

Sin perjuicio de estas importantes y necesarias iniciativas, la información analizada indica que aún restan muchos desafíos para resolver los principales problemas, incluso en esos casos. **Los esfuerzos precisan profundizarse, especialmente en lo relativo al fortalecimiento de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), incluyendo su presencia en todo el territorio del país y la capacidad de gestionar con la mayor celeridad posible el inicio de los procedimientos, la tramitación y resolución de las peticiones de asilo. También, en todo lo relativo a asegurar un enfoque de infancia en todas las actuaciones y decisiones.** En esta dirección, el protocolo en proceso de elaboración, de aprobarse, constituiría un avance significativo. Sería de enorme relevancia que se consulte y facilite la participación de actores especializados de la sociedad civil en el proceso de su discusión y aprobación.

Por otra parte, tanto el informe de ECRE (2021) como el del Defensor del Pueblo (2023), por un lado resaltan la función clave que ha ido adquiriendo la policía no solamente para la manifestación de solicitud de asilo -como punto de partida del proceso- sino también para la realización de las entrevistas con las personas peticionantes. Sin embargo, es preciso tener en cuenta una serie de cuestiones sobre esta función. Por un lado, ECRE nota que “la falta de especialización de un número importante de policías compromete seriamente la instrucción del procedimiento. El problema se agrava en el caso de menores de edad, o de personas en situación de vulnerabilidad (que pueden haber sufrido torturas, ser víctimas potenciales de trata, haber sufrido violencia de género o tener otro tipo de necesidades especiales)”. El Defensor, por lado, advierte de que en “la fase de formalización de las solicitudes, son objeto de numerosas quejas principalmente tres cuestiones: las funciones de la Policía Nacional a la hora de realizar las entrevistas, al objeto de no incurrir en labores de instrucción que supongan que se esté prejuzgando o valorando prematuramente la solicitud; que no se den las condiciones mínimas para que la persona solicitante pueda exponer adecuadamente los hechos en que fundamenta su solicitud (por ejemplo: privacidad, tiempo, interpretación adecuada), y, finalmente, el que se requiera una documentación no prevista en la instrucción conjunta para la formalización de las solicitudes que dictaron las direcciones generales de la policía y de política interior” (2023:53).

Sobre la primera cuestión, la EUAA ha advertido que, si bien “el uniforme transmite poder y autori-

151. 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.

dad, y puede tener un efecto psicológico poderoso en las personas que lo ven, los posibles solicitantes de protección internacional probablemente se dirigirán a un funcionario uniformado y establecerán contacto con él". No obstante, hay que tener presente "que tal vez haya nacionales de terceros países en los que un uniforme suscita desconfianza e incluso miedo".¹⁵² Sobre las condiciones de las entrevistas, señala la agencia europea "que la falta de la privacidad en los espacios de solicitud del asilo por parte de las personas, incluyendo las familias con niños, también ha sido manifestada por algunas personas entrevistadas. Sobre este aspecto, es importante recordar las directrices de la EUAA acerca de los requisitos de confidencialidad y seguridad de las salas donde se llevan a cabo las entrevistas personales" (Agencia Europea de Asilo, 2019, estándar 31).

En esas directrices también se resalta la necesidad de prestar especial atención, en los casos que involucren niños y niñas, a "cualquier motivo específico que pueda ser aplicable al menor de forma individual". De ahí las directrices elaboradas por la EUAA sobre "garantías y salvaguardias necesarias que garanticen que el interés superior del menor representa una consideración primordial en la adopción de resoluciones que afectan a los niños en los procedimientos de asilo. Está dividida en cinco secciones, que recogen: 1) la terminología; 2) el contexto y los elementos del interés superior del menor; 3) las garantías pertinentes; 4) orientaciones sobre cómo evaluar el interés superior en la práctica; y 5) indicadores de riesgo y vulnerabilidad" (Agencia Europea de Asilo, 2019, estándar 47).

Sobre esta cuestión nos remitimos a lo señalado sobre la falta de enfoque de infancia en el marco de la acogida a la población desplazada de Ucrania, cuestiones que se extienden a estos procedimientos, tal como concluimos en nuestros análisis de anteriores contingencias (UNICEF, 2019:70). En estos casos, se da el agravante que puede suponer, por ejemplo, una eventual decisión negativa de la solicitud presentada por las personas adultas de la familia, sin haber tenido en consideración la situación del niño o niña, en aplicación del principio de interés superior y otros principios y derechos en juego.

Estamos, en definitiva, ante un escenario en el cual, y sin perjuicio de una serie de iniciativas positivas que se han impulsado en los últimos años, presenta importantes y múltiples desafíos. **El derecho humano al asilo de las familias que llegan a España en el marco de diversas contingencias humanitarias migratorias, encuentra numerosos obstáculos y difi-**

cultades. Muchas de ellas contrastan radicalmente con la respuesta que el Estado y otras administraciones públicas -en articulación con muchos otros actores- ha podido, querido y sabido dar. Las lecciones aprendidas del Plan Ucrania Urgente, en esta materia -y en otras- pueden informar los procesos de reforma -urgente- que necesariamente deben impulsarse en todo lo relativo al sistema de protección internacional. 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.

Por último, es oportuno mencionar una situación más, relativa a adolescentes no acompañados que, una vez que salen de recursos de sistemas de protección de infancia, al llegar a la mayoría de edad, inician los pasos para ingresar al sistema de protección internacional y la acogida que éste brinda. Independientemente del derecho de estos jóvenes extutelados de solicitar asilo, en algunos casos, este itinerario de un sistema a otro en cierta forma evidencia las lagunas y desafíos identificados en el ámbito de la protección de la infancia y adolescencia. En particular, sobre, por un lado, la ausencia de medidas suficientes para que los niños y las niñas no acompañados puedan solicitar asilo -y tengan la información y las garantías jurídicas procesales para hacerlo-, y por el otro, la necesidad de fortalecer las políticas de transición a la mayoría de edad para la juventud extutelada, a fin de garantizar una vida autónoma en condiciones adecuadas, al enfrentar esa suerte de "emancipación forzosa" a la que aludimos en un informe anterior (UNICEF España, 2021:62).

III.2 El derecho al asilo de la infancia no acompañada

Pasemos ahora a observar algunos aspectos relativos al **derecho al asilo de niños y niñas no acompañados**. Sin perjuicio de lo señalado hasta aquí con relación al ejercicio del derecho al asilo en España, y los retos existentes desde un enfoque de derechos de la infancia, al examinar de manera particular la situación de la infancia no acompañada, se observan algunos retos adicionales específicos. En primer lugar, es oportuno señalar que **los datos cuantitativos muestran, en este punto, una realidad que contrasta rotundamente con las cifras generales sobre asilo en España y la Unión Europea**. En efecto, del total de 116.136 solicitudes presentadas en España en 2022, únicamente 95 (es decir, el 0,082%) fueron realizadas por niños o niñas no acompañados (ver cuadro).

¹⁵². Ver <https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>.

SOLICITUDES DE ASILO DE NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA, POR AÑO

Año	Solicitudes
2017	20
2018	75
2019	100
2020	45
2021	45
2022	95

Elaboración propia, con datos de Eurostat.¹⁵³

Asimismo, mientras que España ocupa el tercer lugar de la región en cantidad de peticiones de asilo recibidas, al fijar la lente sobre infancia no acompañada, pasa a la vigésima posición (ver cuadro), representando el 0,24% del total de solicitudes presentadas en Estados de la UE.

SOLICITUDES DE ASILO DE NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2022, POR PAÍS

País	Solicitudes
Austria	13.275
Alemania	7.275
P. Bajos	4.205
Bulgaria	3.350
Grecia	2.875
Bélgica	2.275
Italia	1.655
Francia	1.000
Chipre	850
Suecia	650
Croacia	435
Dinamarca	315
Rumania	270
Finlandia	245
Eslovenia	255
Polonia	220
Luxemburgo	110
España	95

Elaboración propia, con datos de Eurostat.¹⁵⁴

Estos datos pueden estar reflejando una realidad ambivalente. La cara positiva de este bajo número podría responder a uno de los mejores aspectos de las políticas de recepción, acogida y protección de la infancia en contexto de contingencias humanitarias migratorias. Nos referimos, como lo hemos destacado particularmente en el informe sobre infancia no acompañada en la frontera sur (UNICEF, 2019) a que estos niños y niñas, desde su llegada a costas (ingresos por vía marítima) u otros puntos de entrada, son canalizados a los recursos de la entidad pública de protección de infancia competente. Es decir, la prioridad es su condición de menor de edad, y no el estatus migratorio o las condiciones de ingreso o permanencia en el país. Ello, sin perjuicio de retos existentes en esas primeras etapas (por ejemplo, sobre los mecanismos de determinación de la edad) o más adelante, relativo a los déficits del sistema de protección de infancia en situaciones de emergencia, o a las dificultades de dar una respuesta adaptada y relacionada con el modelo educativo de intervención (por ejemplo, en centros grandes, sin trato individualizado y otras lagunas importantes). **Esta canalización a los ámbitos de protección de infancia, en lugar de a los ámbitos de las políticas de control migratorio, puede explicar en gran parte la discrepancia con el número de solicitudes de asilo presentadas por niños y niñas no acompañados en otros países europeos.**

Ahora bien, la cara negativa que permitiría explicar ese bajísimo número, casi insignificante, de solicitudes de asilo presentada por la infancia no acompañada, también fue abordada en los informes anteriores (UNICEF, 2019:71-72; 2021:39-41). Allí notamos que había una **errónea comprensión sobre la relación entre los sistemas de protección de derechos (de infancia, por un lado, y del asilo, por el otro), como si uno reemplazara al otro, o como si una de esas protecciones hiciera innecesaria la otra, a pesar de que ambos son derechos de todo niño o niña.** La buena práctica de priorizar su condición de niños desde el primer momento que llegan al territorio no puede redundar en la falta de mecanismos dirigidos a garantizar que, con base en las circunstancias que condujeron a su migración, esos niños o niñas puedan ejercer el derecho a solicitar y recibir asilo, con base en las normativas internacionales y nacionales vigentes en España. Ello contribuye también en mantener en cierta invisibilidad al fenómeno de la infancia y adolescencia no acompañada en España en las estadísticas europeas citadas.

En los últimos años se han ampliado las iniciativas implementadas en recursos de los sistemas de pro-

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

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

tección de algunas Ciudades o Comunidades Autónomas. Con el apoyo de ACNUR y el trabajo de algunas entidades sociales, se han impulsado acciones y proyectos para visibilizar este derecho, fortalecer su ejercicio y aumentar las capacidades de los profesionales. Es el caso, por ejemplo, de Andalucía. Allí, la Dirección General de Infancia y ACNUR colaboran a través del grupo RAMA (Referentes de Asilo para Menores en Andalucía), cuyo objetivo es construir un protocolo para menores de edad en necesidad de protección internacional a través de referentes identificados en el Servicio de Protección de la Infancia. Este protocolo se basará en la *Guía elaborada por ACNUR para profesionales que trabajan con niños y niñas refugiados no acompañados y separados*.¹⁵⁵ Un proceso parecido se está iniciando también en Canarias.

Es fundamental multiplicar este tipo de iniciativas, entre otras, para que ambos sistemas (protección de infancia y protección internacional) puedan convivir de forma complementaria, reforzando la garantía integral efectiva de todos los derechos de un niño o niña en el marco de una contingencia humanitaria migratoria, incluyendo el derecho humano al asilo.

De igual manera, como se destacó al evaluar la labor realizada en los CREADE -sobre la ausencia de actores de protección de infancia, pero también algunas buenas prácticas -por ejemplo, de la DGAIA de Catalunya-, **es importante fortalecer la presencia de**

actores de las entidades de protección de infancia en los ámbitos dedicados a la gestión de frontera y los centros de llegada, de detención (CATE), protección internacional y atención humanitaria.

La información recogida revela la continuidad de los desafíos al respecto, lo cual deriva en un limitado o ausente enfoque de infancia desde la primera detección de personas menores de edad -acompañadas o no acompañadas-. Ello, claro está, sin perjuicio de la buena práctica -medular- de la derivación a las entidades de protección de la infancia no acompañada.

Algunas iniciativas recientes, como la presencia de especialistas de Save the Children en algunos CATE ubicados en Andalucía y Canarias, merecen ser destacadas.

Aún así, mientras que estas prácticas deberían extenderse y protocolizarse, ello no inhibe la necesidad de la presencia de instituciones públicas especializadas en infancia en todos esos dispositivos. **De hecho, uno de los problemas que más preocupa en octubre de 2023 en Canarias, es precisamente la falta de especialistas de infancia y personal del sistema de protección 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 ha detectado la presencia de un importante número de presuntos menores de edad.**¹⁵⁶ ■

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

156. 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>.



©UNICEF/JUN0310011/Arcos

IV.

Muertes y desapariciones en las rutas migratorias hacia España: desafíos pendientes frente a una realidad alarmante que impacta directa e indirectamente en la infancia.

IV.1 Muertes y desapariciones en el mar

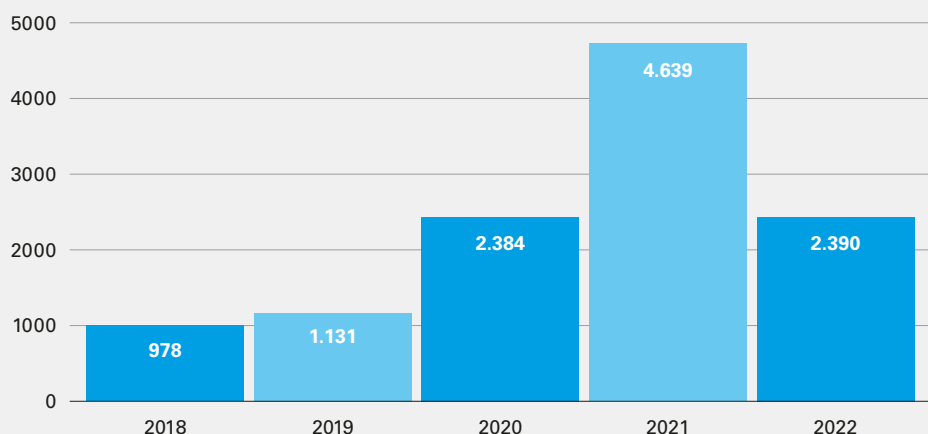
En el informe elaborado en 2021 sobre la contingencia humanitaria migratoria en Canarias, dedicamos una breve sección a dar cuenta sobre el incremento de personas fallecidas y desaparecidas en la ruta migratoria desde las costas africanas hacia las Islas. Compartimos algunas estadísticas sobre los casos de niños y niñas, así como el impacto en la infancia que llega a España después de haber experimentado situaciones traumáticas en el viaje, incluyendo la pérdida de familiares y otros seres queridos.

Al respecto, en su informe anual, el Defensor del Pueblo (2023:163), describe las estadísticas relevadas por

la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el marco del proyecto *Missing Migrants*¹⁵⁷, alertando “del aumento en la cantidad de fallecimientos en rutas a lo largo del Mediterráneo, en fronteras terrestres hacia Europa y dentro del continente”. Al respecto, subraya que el Defensor “ha seguido recibiendo quejas de familiares que se dirigen a la institución para conocer el paradero de sus allegados, así como para interponer denuncias por su desaparición”. Al cierre de este informe está en estudio la posibilidad de formular una resolución, a fin de mejorar los protocolos de actuación en este ámbito.

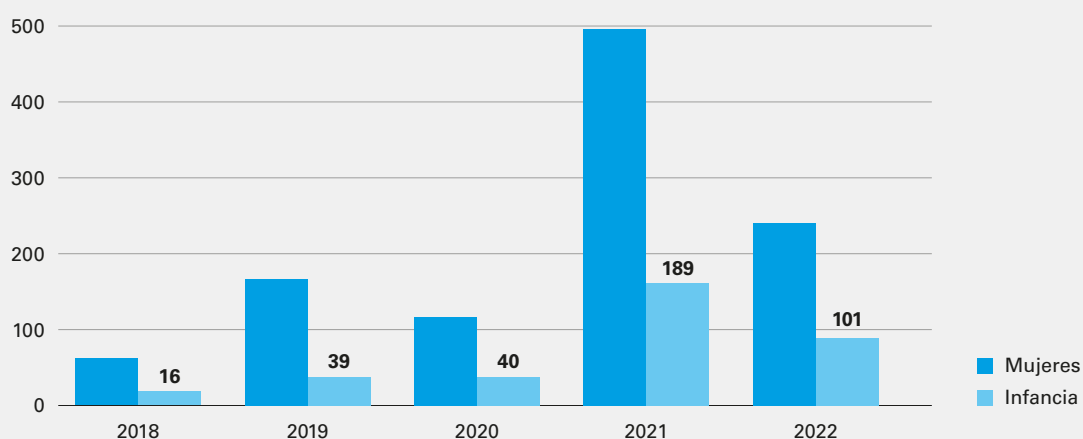
¹⁵⁷. Ver <https://missingmigrants.iom.int/>.

VÍCTIMAS TOTALES



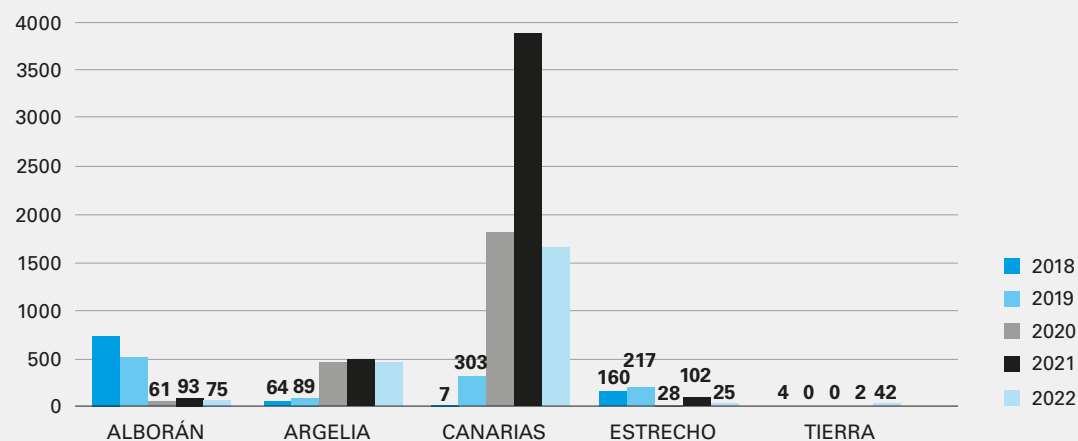
Fuente: Observatorio Ca-minando Fronteras (2022). Elaboración propia.

VÍCTIMAS MUJERES Y NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



Fuente: Observatorio Ca-minando Fronteras (2022). Elaboración propia.

VÍCTIMAS POR RUTAS



Fuente: Observatorio Ca-minando Fronteras (2022). Elaboración propia.

De 2018 a 2022, la OIM estima 2.739 víctimas, y la ONG Caminando Fronteras calculó unas 11.522 víctimas.¹⁵⁸ Con relación a la situación en 2023, a inicios de julio, Caminando Fronteras hizo públicos los datos que evidencian las graves dimensiones de las muertes y desapariciones de personas, incluyendo niños y niñas, en las rutas migratorias hacia España. Según esta organización especializada en monitorear esta problemática, en el primer semestre del año 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.¹⁵⁹

Ante esa realidad que viene ocurriendo de manera recurrente en las últimas dos décadas, cabe destacar que, en el informe que elaboramos dos años atrás, además de recordar una serie de recomendaciones realizadas por la OIM, se propone la adopción de 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 (UNICEF España, 2021:106).

El I Plan estratégico en materia de personas desaparecidas 2022-2024, del Centro Nacional de Desaparecidos (CNDES, Ministerio del Interior), hace una única y breve mención de las desapariciones en ruta migratoria. Al describir el seguimiento de la implementación de la estrategia, establece que entre la información a incluir por el CNDES en sus informes anuales, debe estar el “número de casos de personas desaparecidas que tienen relación con el fenómeno de la inmigración irregular, desagregando los datos por ámbito territorial” (2021:33).¹⁶⁰ El informe anual sobre desapariciones en 2021 (CN-

DES, 2022) expresa que una “de las preocupaciones es la población migrante que desaparece en nuestro país, así, durante el 2021 se han mantenido 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” (CNDES 2022:12). Otro aspecto a subrayar es que, recientemente, se ha empezado a incluir casos de la infancia desaparecida en rutas migratorias (aguas internacionales) en la base de datos del CNDES.¹⁶¹

IV.2 Niños y niñas en paradero desconocido tras abandonar los centros de protección de infancia

En otras ocasiones, también hemos hecho alusión al 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 (CNDES 2022:46). Esto se vincula con una realidad que abordamos oportunamente al explicar lo que desde las administraciones denominaban -a nuestro entender, incorrectamente- “fugas”, en alusión a las salidas de los recursos del sistema como consecuencia, principalmente, de las deficiencias del mismo y la saturación producida por la falta de políticas para abordar una contingencia humanitaria migratoria (UNICEF España, 2019:118). **Los datos actualizados sobre desapariciones en el país, de alguna manera, evidencian la permanencia de esta problemática,** como puede verse en la sobrerrepresentación del número de niños desaparecidos, por ejemplo, en los casos de personas de nacionalidad marroquí o argelina (ver cuadro).

PERSONAS DESAPARECIDAS EN 2021

Nacionalidad	Adultos	Niños	Adultas	Niñas
España	3.736	4.034	1.734	5.651
Marruecos	433	2.058	106	259
Argelia	43	661	6	16
Colombia	60	127	34	136

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

158. Ver <https://caminandofronteras.org/monitoreo/victimas-necrofrontera-2018-2022/>.

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

160. Ver <https://cndes-web.ses.mir.es/publico/Desaparecidos/Detalle-Noticia?noticia=PRIMER-PLAN-ESTRATEGICO-EN-MATERIA-DE-PERSONAS-DESAPARECIDAS>.

161. Ver, a modo de ejemplo, <https://cndes-web.ses.mir.es/publico/Desaparecidos/Detalle-Desaparecido?desaparecido=727713036ECCE207C262DCEA14E3E013>.

Según el CNDES, 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:

Año	Cantidad
2016	280
2017	2.971
2018	3.703
2019	1.448
2020	418
2021	648
2022	171
Total	9.639

Elaboración propia con datos del CNDES (2023:53)

Todo lo anterior deja claro que **los desafíos relacionados con las desapariciones marítimas y terrestres de los niños y niñas migrantes requieren una acción urgente.**

En esta línea se manifestó el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en la *Estrategia española de diplomacia humanitaria 2023-2026*, al mencionar la necesidad de “colaborar en la ejecución de los 23 objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, prestando atención a los siguientes compromisos en el ámbito humanitario: 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” (2023:18).

Junto a esta, otras iniciativas han comenzado a prestar atención a esta situación alarmante en los últimos años. No obstante, es indudable que aún no se han impulsado políticas públicas, con todo lo que ello supone. Entre otros aspectos, las políticas dirigidas a abordar esta problemática deberían incluir cuestiones como:

- **Medidas de prevención** (canales reales y accesibles de migración regular);
- **Mecanismos de identificación** (a nivel nacional o europeo) de personas fallecidas, tales como bancos de datos forenses -hay iniciativas en otras regiones

en las que las muertes de desapariciones de migrantes tienen retos comunes a los de España-;

- Iniciativas orientadas a **apoyar e informar a las familias**, y en particular, a garantizar el acceso de familiares de personas que habrían fallecido o desaparecido, a procedimientos administrativos y judiciales en búsqueda de la verdad y, eventualmente, de justicia;
- **Mecanismos transnacionales que faciliten el acceso a la información y a la justicia** de los y las familiares de migrantes desaparecidos;
- Promoción de **medidas de reparación** que pudiera corresponder.

En un encuentro reciente, desarrollado en mayo de 2023 en Madrid,¹⁶² numerosos familiares -en especial, madres- de migrantes fallecidos o desaparecidos en camino hacia España, dieron testimonio sobre la ausencia de políticas en la materia y los obstáculos que encuentran para solicitar a las autoridades que realicen investigaciones, identificaciones de cuerpos, o determinar la responsabilidad sobre los hechos por parte del sistema de justicia.

Es urgente la adopción de políticas públicas, tanto a nivel nacional como europeo, dirigidas, a:

- Prevenir las pérdidas de vida, desapariciones y otras tragedias en las rutas migratorias. La creación de canales de migración regular, incluyendo para solicitar asilo y otras formas de protección, deben ser un componente insoslayable.
- Reforzar las acciones destinadas a identificar embarcaciones en riesgo y proceder a un rescate oportuno y traslado seguro (asegurando, sin excepción, el principio de no devolución.
- Contar con todos los elementos necesarios (presupuesto, protocolos de acción, normativas, recursos humanos especializados, mecanismos de cooperación transnacional, etc.) para identificar a las personas fallecidas, localizar a las familias, brindarles información y apoyo, facilitar la repatriación de los cuerpos, garantizar el ejercicio de derechos como a la verdad y la justicia, y a la salud mental (de familiares y seres queridos, pero también de sobrevivientes de esas tragedias). El enfoque de infancia debe garantizarse en cada componente de la política, sus objetivos, procedimientos y decisiones.
- Recoger, analizar y difundir información también debe ser parte de una política integral nacional y europea en esta materia. ■

162. Caminando Fronteras. I Congreso Internacional de familias víctimas de las fronteras, celebrado en Madrid el 9 de mayo de 2023. Los testimonios de familiares y especialistas en el tema pueden verse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=r90Z2qYdJSY>.



La infancia y Asilo de la Unión Europea

V.1 ¿Oportunidad o amenaza para los derechos de la infancia?

La respuesta sin precedentes al desplazamiento desde Ucrania, ya no solamente en España sino a escala regional, estuvo enmarcada por una decisión medular en la Unión Europea: la activación, por primera vez desde su adopción más de 20 años atrás, de la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE. Esta decisión inédita tuvo lugar de forma contemporánea a la continuidad de un proceso iniciado en septiembre 2020, cuando la Comisión Europea propuso un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el cual incluye una serie de propuestas legislativas que se encuentran bajo discusión y revisión desde entonces, con los siguientes objetivos:

- “Una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad;
- Unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno;

- Un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis;
- Una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis;
- Una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno;
- Una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración;
- Unas asociaciones mutuamente beneficiosas con terceros países clave de origen y tránsito;
- El desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE; y
- El apoyo a unas políticas de integración eficaces”¹⁶³.

¹⁶³. Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, Bruselas, 23.09.2020, COM(2020) 609 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>.

Desde UNICEF España dimos la bienvenida a la propuesta de Pacto, en la medida en que representa 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 debilidades 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, este Pacto no puede aprobarse a cualquier precio y el rumbo de las negociaciones no apuntan en la buena dirección, incluidos los aspectos relacionados con los derechos de la infancia.

Como hemos avanzado, estas y otras herramientas legislativas dirigidas a contar con normas y procedimientos comunes en materia de migración y asilo dentro de todo el territorio de la Unión Europea, pueden representar una oportunidad para la inclusión de principios, objetivos, prioridades y mecanismos específicos y adecuados para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia en esas circunstancias humanitarias como las que estamos evaluando en este informe. Sin embargo, esta oportunidad, o mejor dicho, la necesidad de acuerdos a nivel regional en este ámbito -dadas las características intrínsecas y

estructurales de las migraciones hacia la UE y a través de sus Estados-, no puede suponer atenderse de forma tal que los derechos de la infancia y los principios y estándares para su realización puedan estar en riesgo o verse restringidos o recortados. 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.

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, y en las negociaciones en torno al Pacto.

Muchas de estas situaciones están relacionadas con la escasez de vías 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

Aspectos positivos de la primera propuesta de Pacto Europeo presentada por la Comisión Europea desde la perspectiva de infancia

1. Las disposiciones destinadas a aumentar la solidaridad para la reubicación de la infancia y familias vulnerables.
2. La inclusión de una propuesta de indicadores concretos y medibles para mejorar la prestación de servicios a la infancia migrante y refugiada, incluyendo la matriculación en centros educativos dentro de los dos meses siguientes a la presentación de una solicitud de asilo.
3. La propuesta de supervisión independiente en los procedimientos fronterizos y del proceso de asilo, herramienta clave para apoyar la transparencia y para garantizar la aplicación del Pacto con arreglo a los principios fundamentales de infancia que establecen los instrumentos jurídicos internacionales.

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 Convención sobre los Derechos del Niño.

Esta tendencia se ha visto interrumpida por la decisión de activar la *Directiva de Protección Temporal* para responder a la crisis asociada a la guerra en Ucrania, una solución - que como ampliamente hemos explicado en este informe - 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 ante las crisis migratorias y desplazamientos forzados, no ha arraigado suficientemente en Europa. Si bien la anterior terna de Presidencias de la UE (vigente hasta julio de 2023) ha reconocido la necesidad de realizar esfuerzos para evitar la pérdida de vidas y garantizar la protección internacional a quienes la necesitan, no ha dudado en subrayar su objetivo de proteger eficazmente las fronteras exteriores y promover retornos cuando sean necesarios. Algunos elementos del paquete de normas y medidas de la negociación prevén, además, derogaciones de las normas de asilo internacional y europeas en determinadas situaciones, y supondrían un posible incumplimiento del marco internacional y europeo de los derechos de la infancia.

A lo largo de este proceso, **numerosos actores especializados en el área de las migraciones, en las políticas dirigidas a 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.**

Coalición de ONG españolas: Abogan por que los derechos humanos constituyan el eje central del Pacto, mostrando oposición a la ampliación de los procedimientos en frontera - por la merma de las garantías jurídicas que pueden suponer -, al concepto de “tercer país seguro”, y a la solidaridad flexible. Ponen el acento en la necesidad de rechazar el concepto de “instrumenta-

lización” – por ser un concepto indeterminado y sin base jurídica -, respetar el principio de no devolución, rechazar la “ficción jurídica de no entrada”, y promover la ampliación de vías legales y seguras.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Entre las numerosas recomendaciones realizadas al paquete de medidas del Pacto, cabe resaltar la importancia de eliminar en todos los supuestos la aplicación del procedimiento fronterizo a menores no acompañados para que puedan beneficiarse de las garantías procedimentales especiales que necesitan, el carácter imprescindible de garantizar el interés superior del niño, asegurar que los niños no sean privados de su libertad, que en los puestos fronterizos se cumplan las obligaciones legales en materia de infancia, y que las autoridades tengan la debida formación al respecto (CEAR, 2022).

La Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM): ha subrayado que, con base en algunas de las propuestas, los niños van a sufrir, como los adultos, del uso creciente de la detención, menos garantías, plazos irreales que ponen en riesgo los procedimientos y que no permiten tener disponibles vías de regularización y otros procedimientos de residencia diferentes al asilo. Aún cuando, advierte PICUM, las diferentes propuestas refieren a enfoque de derechos de la infancia, es difícil observar cuándo y cómo el interés superior de los niños será evaluado y su bienestar será asegurado cuando no tendrán acceso a un tutor o a asistencia jurídica, no serán tratados como niños si su edad no está determinada, o serán sujetos a detención automática en fronteras, o no tendrán acceso a un procedimiento de interés superior documentado antes de una decisión de retorno (PICUM, 2021).

El paquete de medidas es muy amplio, y su análisis pormenorizado excede a los objetivos de este informe. No obstante, entre las iniciativas legislativas, nos interesa destacar algunas, en la medida en que están más relacionados con la temática principal de este informe, que es la gestión y las respuestas a las contingencias migratorias desde la perspectiva de la infancia: **a) Reglamento de Gestión de la Migración; b) Reglamento de Procedimiento común de protección internacional; c) Reglamento sobre Control; d) Reglamento ERODAC; y d) Reglamento de Situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo.**

V.2 Propuesta de Reglamento de Procedimiento de Protección Internacional y Propuesta de Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo¹⁶⁴

Estas propuestas introducen el nuevo “procedimiento acelerado en frontera”, con el fin de decidir con rapidez y en los puntos fronterizos la inadmisibilidad de las solicitudes de asilo. Solo las personas menores de edad no acompañadas están exentas de este procedimiento. Se puede aplicar por tanto a cualquier niño o niña que llegue acompañado, con la merma que ello puede suponer en materia de garantías jurídicas y protección de la infancia. En concreto:

- Este procedimiento en frontera se aplicará cuando las personas solicitantes pidan asilo en un punto de entrada, tras ser detectadas o tras el desembarco.
- Es obligatorio si se considera que quien solicita asilo es un peligro para la seguridad nacional o el orden público, ha aportado información falsa o si su nacionalidad de origen tiene una tasa de reconocimiento inferior al 20%.
- La detención se menciona como medida de último recurso. Además, existen sobrados indicios en esta normativa para prever un riesgo de detención durante el desarrollo de este procedimiento.

El Comité de los Derechos del Niño aclaró que el estándar de “último recurso” no era aplicable por cuestiones migratorias, y que ese tipo de detenciones era una violación de los derechos del niño y su interés superior. Por ello, según el Comité, los Estados están obligados a erradicar esa práctica (Comité de Derechos del Niño, 2017). El Comité, desde entonces, ha venido indicando a varios Estados de la región que deben cumplir con este deber, eliminando toda forma de privación de la libertad por razones migratorias -de niños y niñas y/o sus padres.

Nuestro país prohíbe la detención migratoria para la infancia no acompañada y realiza un uso residual de la detención de familias con niños y niñas. Sin perjuicio

de algunos desafíos que continúan pendientes, esta práctica debería trasladarse al seno de la Unión Europea.¹⁶⁵

Otros aspectos importantes que contienen estas propuestas son:

- Las reglas de Dublín continuarán aplicándose (la responsabilidad de examinar el asilo seguirá recayendo en el primer país de llegada), introduciendo sin embargo un mecanismo de solidaridad obligatoria – aunque flexible – para compensar a los países que están en las fronteras exteriores de la UE. Los países pueden elegir ofrecer sea plazas para reubicaciones, sea contribuciones financieras o técnicas. La estimación del coste de reubicación de una persona queda fijado en 20.000 euros.
- La asunción de responsabilidades por parte de “terceros países seguros” con los que las personas tienen una “conexión”. Este mecanismo permitirá negar el acceso al procedimiento de protección internacional en la UE.¹⁶⁶

El examen de estas propuestas desde una óptica de infancia, nos conduce a realizar algunas apreciaciones.

Un aspecto sobre el cual es preciso llamar la atención es de carácter terminológico. **En estas propuestas, así como en las demás en discusión o en otros documentos de la Comisión o el Consejo de la UE, sobre temas de migración y asilo, al referirse a personas menores de edad, utilizan casi exclusivamente el término “menor” (minor, mineur).** El concepto “niño” (child, enfant) apenas se incluye cuando se cita la Convención o el Principio de interés superior del niño. En la sección de definiciones de la propuesta de *Reglamento de Gestión de la Migración* (artículo 2), se explica que “menor” es un nacional de un tercer país o apátrida menor de 18 años de edad. **Lo llamativo es que en otros documentos de la UE sobre temas de infancia (no relativos a migración), como los relativos a la Garantía Infantil Europea, únicamente se utiliza el término “niño”.** Esta diferencia de trato se puede notar en un reciente reporte, de enero de 2023, de

¹⁶⁴. Consejo de la Unión Europea. *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*. Bruselas, 13 de junio de 2023. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/en/pdf>; Consejo de la Unión Europea. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation*, Bruselas, 13 de junio de 2023. En <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/en/pdf>.

¹⁶⁵. Nos referimos, por ejemplo, a la presencia de niños y niñas en los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) o espacios asimilables en la primera recepción en espacios de frontera, o las detenciones de menores de edad como consecuencia de los procedimientos de determinación de la edad inadecuados que se continúan aplicando.

¹⁶⁶. Se establecerán unos criterios para determinar qué país puede considerarse “tercer país seguro”, y también para establecer cuándo se estima que hay conexión. Los Estados Miembros lo harán a través de sus legislaciones nacionales.

la Comisión al Parlamento y el Consejo, sobre Migración y Asilo.¹⁶⁷ Allí, se observa que, mientras se habla de “child” en cada referencia a personas menores de edad de Ucrania, al aludir a niños y niñas que llegan por la frontera sur de Grecia, se opta por el término “menor”.

Por otro lado, el borrador del *Reglamento de Gestión de la Migración* establece que, con base en la Convención sobre los Derechos del Niño, el principio del interés superior del niño debe ser una consideración primordial en la implementación de este Reglamento (art. 13.1). En ese mismo artículo se establecen una serie de garantías -procesales y sustantivas- para “menores” no acompañados, como asegurar su derecho a ser oído, el deber de realizar evaluaciones del interés superior y la cooperación entre Estados parte para facilitar la reunificación familiar.

V.3 Propuestas de Reglamentos sobre el Control y de Reglamento EURODAC

La propuesta de *Reglamento de Control*¹⁶⁸ establece una serie de controles que se llevarán a cabo en las fronteras exteriores de la UE, relacionados con la salud, la vulnerabilidad, la identidad, el registro de datos biométricos y la seguridad. Está previsto que dure cinco días, con posibilidad de extensión otros cinco días más. Cada Estado miembro tendrá que establecer un mecanismo independiente de supervisión para garantizar el respeto a los derechos fundamentales durante estos procedimientos.

Eurodac es una base de datos biométrica donde se recogen las huellas dactilares de los solicitantes de asilo que entran en la UE. Uno de sus objetivos fundamentales es la aplicación de las reglas de Dublín, según las cuales, el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo es el país de primera llegada. **Entre las novedades de la Propuesta de Reglamento EURODAC¹⁶⁹, se prevé bajar la edad mínima para tomar huellas e imágenes de la cara**

de 14 a 6 años. También se prevé extender la autorización de acceso de forma parcial a terceros países, si bien con ciertas limitaciones (por ejemplo, si la persona ha solicitado asilo).

V.4 Propuesta de Reglamento de Crisis¹⁷⁰

Esta propuesta tiene como objetivo “el establecimiento de los procedimientos y mecanismos específicos en el campo de la protección internacional y el retorno que deben aplicarse en las circunstancias excepcionales de una situación de crisis. Se debe garantizar, en concreto, la aplicación efectiva del principio de solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, y la adaptación de las normas pertinentes sobre los procedimientos de asilo y retorno” (párr. 5). Según el artículo 1, “por situación de crisis se entenderá: a) una situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro o desembarcan en su territorio después de operaciones de búsqueda y salvamento, 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 Común de Asilo o el Marco Común, según se establece en el Reglamento (UE) XXX/XXX [gestión del asilo y la migración]”.

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 de estos conceptos y su horizonte temporal.

Otro de los aspectos preocupantes, a pesar de estar regulando desplazamientos en contexto de crisis, está en toda la regulación de los mecanismos de detención y retorno de “nacionales de ter-

167. Ver, por ejemplo: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, on the Report on Migration and Asylum, Bruselas, 12 de enero de 2023, en <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/report-migration-asylum-2022.pdf>.

168. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0612>.

169. Propuesta modificada de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020PC0614&qid=1700485490870>.

170. 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>.

ceros países en situación irregular o apátridas que no tengan derecho de permanencia y no estén autorizados a permanecer". Al respecto, también preocupa la alusión a que, en primer lugar, estas personas "no deben ser autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro en cuestión y deben ser retenidos". Es decir, se presenta una ficción jurídica por la cual los espacios de frontera no serían territorio de los Estados, contradiciendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de órganos de Naciones Unidas desde hace décadas. **No hay cláusula alguna que establezca garantías o medidas diferentes a éstas en el caso de niños y niñas.**

De la misma manera, precisamente una de las preocupaciones principales de esta propuesta está en la ausencia prácticamente generalizada de la infancia. **El borrador de una herramienta que puede ser clave para regular las políticas, procedimientos y prácticas a poner en marcha -junto con otras normativas- en contexto de contingencia humanitaria migratoria, debe necesariamente incluir en su articulado una serie de previsiones**

que aseguren un enfoque de protección de los derechos de los niños y las niñas en estas circunstancias.

El desplazamiento masivo generado por la guerra en Ucrania no solamente evidenció la posibilidad de generar múltiples instancias de articulación entre Estados, coordinación inter-institucional, generación de recursos, garantía de protección temporal ágil y efectiva, creación de alianzas con el sector privado, los gobiernos locales y la sociedad civil, con el fin de responder a contingencias humanitarias migratorias. También incluyeron mecanismos dirigidos específicamente a la infancia desplazada -con familias, separada de sus padres, o no acompañada. La evidencia de la posibilidad de una respuesta dirigida a la acogida y protección, desde un enfoque de derechos, es rotunda. La Unión Europea tiene en sus manos la oportunidad de ratificar este camino. De lo contrario, las prácticas que derivan en la afectación de un amplio catálogo de derechos de los niños y las niñas que migran en esas contingencias, podrían seguir generando un grave impacto. ■

Pacto Europeo de Migración y Asilo: Principales riesgos para la infancia

- **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 estatus 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 todos los niños y las niñas acompañados.
- **Aumento de la migración de niños y niñas no acompañados:** 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 identifica-

ción de vulnerabilidades (incluidas las situaciones de violencia, abuso y explotación), los estándares mínimos de acogida, el acceso a la asistencia letrada, y la posibilidad de apelar decisiones.

- **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 7 meses según la propuesta de regulación. 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.



© UNICEF/UN06033437/Filipov

VI.

Balance de las diferentes respuestas a las contingencias humanitarias migratorias: lecciones aprendidas. El rol de la solidaridad vs. el problema de la xenofobia y el racismo.

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 lo que denominamos contingencias humanitarias migratorias. Algunas, como explicamos en informes anteriores, y aunque parezca contradictorio con el concepto de contingencia, presenta prácticamente unas tendencias crónicas, dado su carácter estructural. A pesar de ello, en diversas ocasiones y desde diferentes ámbitos sociales y políticos, se señaló y evidenció que la respuesta implementada frente a esos desplazamientos no había tomado la suficiente nota sobre experiencias anteriores¹⁷¹. La diversidad y magnitud de los desafíos identificados en cada caso, desde un enfoque de protección de derechos -incluyendo uno específico de infancia- y humanitario, da-

ban cuenta de la ausencia o insuficiencia de herramientas, planificación, recursos, es decir, de políticas públicas, para abordar adecuadamente esta clase de fenómenos.

En algunas de estas contingencias, desde UNICEF España (2019, 2021) verificamos la particularidad de esos desafíos pendientes desde un enfoque de derechos de la infancia y adolescencia, en dos sentidos. En primer lugar, debido a que esa ausencia o limitación de políticas para tales contingencias impactan de manera específica en los niños, niñas y adolescentes que llegan al territorio en condiciones de vulnerabilidad. En segundo, porque el marco jurídico -incluyendo la Constitución y la *Convención sobre Derechos del Niño*-, que se ha desarrollado en el país en ma-

171. Esta apreciación es particularmente llamativa respecto a la gestión de la crisis de los Cayucos de 2006, según varios informantes.

tería de derechos de infancia y adolescencia, aún no ha logrado arraigar adecuada y suficientemente en las medidas a adoptar en esas circunstancias. Ello, sin perjuicio de las buenas prácticas que hemos destacado en cada ocasión, como 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.

Ahora bien, en 2022, al comenzar la guerra en Ucrania y el desplazamiento masivo y vertiginoso de millones de personas que vivían allí, la Unión Europea decidió activar por primera vez la normativa creada a inicios de siglo para esta clase de circunstancias. En el continente que, en 1951, dio luz a la *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, **hubo que esperar más de 70 años para que los Estados de la región, de forma unánime e inmediata, decidieran responder a un desplazamiento de esa magnitud a través de un enfoque de protección integral de derechos, con el derecho al asilo en el centro de esa protección. Esta decisión, en efecto, no tenía precedentes, a pesar de las diversas contingencias humanitarias migratorias ocurridas en las últimas décadas** -en especial, desde la aprobación de la Directiva 2001/55- incluyendo algunas producidas por situaciones de conflicto armado, como el caso de Siria.

Con la misma celeridad, perspectiva y objetivos, cada uno de los Estados de la Unión Europea desarrolló una multiplicidad de medidas para asegurar una acogida y protección oportuna y efectiva a las personas que han debido salir de Ucrania. En este informe, hemos descrito algunas de las principales iniciativas impulsadas en España, configurando, también, una respuesta de características inéditas, en varios aspectos, entre los que se destacan:

- 1) La diversidad de medidas adoptadas y la agilidad de implementación de la mayoría de ellas.
- 2) La coordinación multisectorial de la respuesta desde las esferas más altas del Estado.
- 3) 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.
- 4) La solidaridad ciudadana.

La comparación con las respuestas a contingencias anteriores es un ejercicio ineludible, no solamente por las similitudes de los factores desencadenantes de estas contingencias y las condiciones de vulnerabilidad de las personas que se desplazan, sino también por las herramientas jurídicas que los Estados, como España, deben aplicar en estas circunstancias. En particular, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, sus principios rectores y los estándares desarrollados sobre los derechos de la infancia en estos contextos de movilidad humana debería guiar el trato a los niños y las niñas en todos estos casos, sin excepción. Sin embargo, ello no ha ocurrido. En efecto, tal como se ha explicado en diversos pasajes de este reporte, así como a través de su lectura a la par de los que hemos elaborado en 2018 y 2021, y los efectuados por diversas entidades sociales y, entre otros, el Defensor del Pueblo, ha habido significativas diferencias entre el caso de Ucrania y los demás. Si tenemos en cuenta los cuatro aspectos señalados en el párrafo anterior, las divergencias atraviesan múltiples dimensiones de cada uno de ellos. La lectura de este informe -y los anteriores- permite identificar la mayoría de esas divergencias. Por ello, en este balance final nos detenemos en el cuarto aspecto: la solidaridad.

El enfoque holístico (multinstitucional, integral y articulado) que caracterizó la respuesta de las administraciones públicas -europeas, españolas, autonómicas y locales- para la acogida y protección de las personas desplazadas de la guerra de Ucrania, se completa con el aporte, también clave, de múltiples sectores sociales. En efecto, **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”¹⁷² o “avalancha” de solidaridad ciudadana (a escala española y europea), fue una nota tan característica como central del proceso de recepción, acogida, protección e inclusión de las más de las más de 170.000 personas que llegaron a España -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 que describimos en el plano de las administraciones públicas. También se caracterizó por la diversidad de iniciativas que se materializaron desde el accionar ciudadano, del sector privado, muchas veces de manera coordinada con institu-

172. Ver https://www.vozpopuli.com/hablemos_de_futuro/ola-de-solidaridad-refugiados-ucrania.html.

ciones de los diferentes niveles de gobierno, como los municipios. Campañas y otras acciones dirigidas a brindar acogida a familias,¹⁷³ y a guiar a las familias para hacerlo (BBVA, 2022); actividades destinadas a facilitar la inserción educativa de niños y niñas;¹⁷⁴ proyectos de voluntariado para acompañar el acceso a la Universidad de personas jóvenes desplazadas desde Ucrania; herramientas de colegios de profesionales para la asistencia psicológica a niños y niñas;¹⁷⁵ son solamente algunos ejemplos de la casi innumerable cantidad de prácticas impulsadas por organizaciones no gubernamentales, fundaciones, empresas, asociaciones vecinales u otros grupos sociales, familias, y personas a título individual.

Sin perjuicio del carácter indudablemente positivo de esta respuesta solidaria contundente de prácticamente todos los estamentos sociales, es importante señalar que, al mismo tiempo, ello supuso un desafío en sí mismo. La cantidad y diversidad de actores impulsando acciones dirigidas a favorecer no solamente la acogida de población desplazada desde Ucrania, sino también la salida de allí y el traslado a España, derivó en la **dificultad de gestionar esa solidaridad**, de conocer las dimensiones de ese desplazamiento, o las condiciones en las que estaba cada persona o familiar. Más aún, en **ese marco podrían incluso ocultarse actividades delictivas contra las personas necesitadas de protección**, incluyendo trata de personas u otras formas de explotación o violencia contra familias, mujeres, niños, niñas, etc.

Mientras que diversas notas periodísticas dieron cuenta de este desafío,¹⁷⁶ numerosas personas que hemos entrevistado nos informaron sobre las dificultades encontradas, especialmente para que, precisamente en un contexto de voluntad política y prácticas implementadas por todas las administraciones públicas, se puedan asegurar de manera efectiva las medidas de acogida y protección. 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 ins-**

tituciones que gestionan los CREADE. Este tipo de casos, de todas maneras, no afecta en modo alguno el carácter rotundamente positivo de la solidaridad ciudadana. Al contrario, **evidencia la necesidad e importancia 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 cada componente de ese sistema a fin de prevenir, detectar y revertir cualquier situación de riesgo, abusos, explotación, malos tratos, entre otras.**

La conjunción entre solidaridad ciudadana y políticas públicas -integrales, multinivel e intersectorial- 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. La confluencia entre voluntades políticas y solidaridad ciudadana conducen a prácticas, procedimientos y resultados que evidencian la factibilidad de responder a estas crisis desde el enfoque de derechos humanos y protección humanitaria, tal como lo exigen los marcos jurídicos creados por los Estados, incluyendo los relativos a los derechos de la infancia y adolescencia.

Esta convergencia virtuosa, sin embargo, no ha caracterizado las respuestas a otras contingencias de similares características, pasadas o presentes. Casi todos los capítulos de este informe -y los que realizamos en años anteriores- analizan las políticas y prácticas desplegadas en esos casos, evidenciando los múltiples contrastes -y unas pocas similitudes- con el Plan Urgente Ucrania. Ello mismo ha ocurrido en el plano de la solidaridad ciudadana. Sin perjuicio del trabajo imprescindible de numerosas organizaciones sociales y la solidaridad de miles y miles de personas ante cada una de estas crisis humanitarias que fuerzan a las personas a migrar -a España u otros países-, lo cierto es que **en estas circunstancias también se han manifestado 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**

173. <https://helsinkiespana.org/iniciativa-abraza-a-una-familia-ucraniana/>.

174. Nota de prensa, "Los colegios españoles dan una lección de solidaridad con Ucrania", del 7 de marzo de 2023, en <https://www.elmundo.es/mejores-colegios/2023/03/07/6401c716fc6c83b3488b45dc.html>.

175. Colegio Oficial de la Psicología de Madrid (2022): Menores viviendo una guerra Guía para crear un paraguas de protección psicológica. Madrid, disponible en <https://www.copmadrid.org/web/files/comunicacion/FINALTodos%20con%20Ucrania.pdf>.

176. Ver, entre otras notas relativas a este desafío, las siguientes: <https://elpais.com/espana/2022-04-03/la-solidaridad-espontanea-con-los-refugiados-ucranios-choca-con-los-cauces-oficiales.html>; y https://www.abc.es/internacional/abci-tsunami-solidaridad-ucranianos-entre-202203130239_noticia.html.

que presentan a los niños no acompañados (mal llamados “MENAS”) como un problema, una carga social, o incluso una amenaza contra la seguridad. Ello ha derivado, por ejemplo, en situaciones de ataques violentos a centros de protección de infancia, o la negativa de autoridades municipales a que en su localidad se abriera un recurso residencial nuevo -al contrario, el accionar de cientos de gobiernos locales cumplió un papel esencial para la población desplazada desde Ucrania-. En estos casos, entonces, en diversas ocasiones ha habido una convergencia nociva: entre, por un lado, políticas ambivalentes, ausencia de voluntad política en diferentes niveles y sectores de la administración pública y del arco político, y por el otro, falta de un escenario de amplia solidaridad ciudadana y, al contrario, representaciones de xenofobia. Ello también deriva en una retroalimentación recíproca, pero perjudicial para la protección efectiva de derechos de la infancia, y por ende para los objetivos de políticas de inclusión social y desarrollo humano, y/o de prevención de explotación y otros riesgos, y muchas otras políticas públicas.

Esa realidad dual también puede evidenciarse a escala regional. Por un lado, la solidaridad ciudadana no solamente se manifestó también en decenas de países europeos, sino también se promovió formalmente desde la Unión Europea. En efecto, la Comisión habilitó la *Plataforma de Solidaridad de la UE con Ucrania*.¹⁷⁷ Allí, afirmando que “todo el mundo quiere poner su grano de arena para apoyar a las personas que se han visto obligadas a huir de Ucrania”, se impulsan una serie de iniciativas y modalidades para canalizar la solidaridad para la recepción, acogida y protección de las personas desplazadas de la guerra.¹⁷⁸ Además, la Comisión también activó por primera vez el *Plan para la preparación ante la migración y las crisis*¹⁷⁹, 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.

Por el otro, **frente a diversas contingencias humanitarias, el enfoque y la narrativa ha sido significativamente diferente. La no activación de la *Directiva de Protección Temporal* en ocasiones anteriores es un elemento distintivo clave. A ello se debe agregar las diversas acciones emprendidas por distintos actores 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.

Es fundamental revertir esta dualidad y, al contrario, 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, raza (como categoría social), etc. La construcción de la solidaridad, cabe subrayarlo, es un imperativo jurídico y moral para la convivencia social y pacífica y un futuro sostenible de cada sociedad y, de manera específica, para 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).¹⁸⁰ 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*. Además, resulta importante destacar que en el eje sobre Atención Humanitaria, Protección Internacional, Protección Temporal, Apatridia y Reintegración, uno de los objetivos es mejorar “los sistemas de protección internacional y acogida de atención humanitaria, con especial atención a vulnerabilidad e integración”.

A modo de conclusión, podemos afirmar que **la respuesta dada ante la llegada masiva de personas desde Ucrania a partir de inicios de 2022 ha dejado numerosos mensajes. El principal es, sin dudas, que es posible abordar esos desafíos por el camino, con las herramientas, los actores, los objetivos y prioridades adecuadas.** Voluntad y decisión políticas de cada administración pública, y diferentes sectores dentro de cada una de ellas, políticas y prácticas concretas de diversa naturaleza, mecanismos de articulación y coordinación, generación de recursos, cooperación con la sociedad civil, el sector privado, organismos regionales e internacionales, y la solidaridad ciudadana en acción, están entre los componentes medulares de esta respuesta sin precedentes -a nivel español y europeo-.

177. Ver https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_es.

178. Ver https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/helping-ukrainians-how-you-can-donate-and-engage_es.

179. Ver https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/migration-preparedness-and-crisis-blueprint_en.

180. Ver https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0158.htm.

Esta respuesta ha incluido, como se desarrolla en varias secciones de este informe, diversas iniciativas en materia de infancia (y algunas, de carácter universal, es decir, no solamente para la contingencia ucraniana). Por estas razones, en nuestra opinión, **en este contexto tan particular se daban las condiciones para haber impulsado todas las acciones necesarias para garantizar la actuación de una serie de profesionales, de distintas disciplinas, con un perfil caracterizado por su experiencia en la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.** Teniendo en cuenta algunas iniciativas que están en marcha, como la *Estrategia Nacional de Derechos de la Infancia y la Adolescencia*, el espacio articulador de la CSIA, las lecciones aprendidas de la articulación y cooperación al más alto nivel estatal y junto a las demás administraciones, **creemos que esas condiciones siguen estando al alcance para continuar avanzando y atender los retos pendientes.**

Es imprescindible que lo realizado a lo largo de aproximadamente un año y medio deje una serie de lecciones aprendidas, que a su vez se traduzcan en políticas públicas. No debemos, como sociedad, como democracia y Estado de Derecho, dejar pasar esta oportunidad que nos ha legado la respuesta a este enorme desafío originado en el mismo continente europeo.

Para ello, esas políticas deben ser Políticas de Estado. Es decir, en primer lugar, con la sostenibilidad necesaria para que pueda guiar futuras respuestas -de ser necesarias-, con independencia de los cambios políticos que pueda haber a nivel estatal, autonómico o municipal en el corto y medio plazo. En segundo, con el carácter de universalidad que debe tener una política pública dirigida a garantizar derechos humanos, especialmente de personas que llegan al país en condiciones de vulnerabilidad, a solicitar asilo o la protección de otros derechos humanos, incluyendo un enfoque de infancia, de género, entre otros.

Por supuesto, las lecciones aprendidas precisan también tener en cuenta los aspectos que, aún en esta respuesta sin precedentes en materia de acogida y protección de personas desplazadas, indican una necesidad de reforzar o complementar las medidas adoptadas. Uno de ellos tiene que ver, precisamente, con el enfoque de infancia. Hemos descrito diversas prácticas que, tanto en el caso del *Plan Urgente Ucrania* como en materia de infancia no acompañada en general -en el marco de la CSIA-, o de iniciativas impulsadas por administraciones autonómicas y municipales, evidencian un avance a poner en valor. Sin

embargo, también hemos verificado que aún persisten numerosos desafíos 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, así como en el ámbito de la inclusión social.

En la actualidad, coyunturas nacionales, regionales y globales, podrían representar oportunidades para ir en el camino de consolidar las lecciones aprendidas y fortalecerlas. En el plano español, es fundamental que las nuevas administraciones de cada nivel de gobierno visibilicen el trabajo realizado en el marco de la acogida y protección a las personas que llegaron desde Ucrania, para luego identificar los mecanismos de articulación y cooperación existentes, donde se pongan en valor -en clave de políticas públicas- esas experiencias, como punto de partida para una nueva etapa.

A su vez, es vital que las discusiones y decisiones en torno al Pacto Europeo de Migración y Asilo prioricen la protección de los derechos de las personas que se desplazan hacia el territorio comunitario desde cualquier país o región en el marco de contingencias humanitarias y en busca de protección de sus derechos, incluyendo el derecho al asilo. Los derechos de la infancia y adolescencia deben estar transversalmente incluidos en cada una de esas decisiones, con base en los principios y estándares internacionales que emanan de la Convención sobre Derechos del Niño.

Finalmente, todo el proceso relativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los Pactos Mundiales de Migración y de Refugiados incluyen una serie de oportunidades para que España no solamente comparta las buenas prácticas desarrolladas en los últimos años sino también para identificar, desde espacios de diálogo y cooperación, mecanismos y herramientas para ampliar y fortalecer dichas prácticas. **En materia de derechos de infancia en contexto de migración, España puede aportar diversos ejemplos -como el deber de detectar en frontera y canalizar a los niños y niñas no acompañadas a los sistemas de protección de la infancia-, que podrían replicarse en otros países.** Al mismo tiempo, podría tomar lecciones aprendidas en diversos países, a fin de abordar retos pendientes con el objetivo de garantizar un enfoque de derechos de la infancia en cada uno de los elementos que conforman las políticas relativas a la movilidad humana, y de manera particular a la recepción, acogida, protección e inclusión de las personas que se desplazan en condiciones de vulnerabilidad y/o en contextos de contingencias humanitarias. ■

Bibliografía

ACCEM (2022). *Hacia la inclusión social de la población joven extutelada*. Disponible en <https://www.accem.es/hacia-la-inclusion-social-de-la-poblacion-joven-joven-extutelada/>.

ACNUR (2023). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2022*. Disponible en <https://www.acnur.org/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2022>.

ACNUR (2022). Guía

Agencia Europea de Asilo (2019). Guía de la EASO sobre el procedimiento de asilo: estándares operativos e indicadores. Disponible en https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO_Guidance_on_asylum_procedure_ES.pdf.

Agencia Europea de Asilo (2016). *Guidance on reception conditions: operational standards and indicators*. Disponible en <https://euaa.europa.eu/news-events/easo-guidance-reception-conditions-operational-standards-and-indicators>.

Defensor del Pueblo (2023).

BBVA (2022). *Guía para acogida de personas refugiadas de Ucrania*, en <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2022/04/Gui%CC%81a-acogida-personas-refugiadas-de-Ucrania-BBVA-OK.pdf>.

CEAR (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid. Disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/06/Informe-CEAR-2023-Personas-refugiadas-en-Espana-y-el-mundo.pdf>.

CEAR (2022). *Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: Retos y oportunidades*. Disponible en https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-PACTO-EUROPEO_ES.pdf.

CNDES (2022). *Informe Anual de Personas Desaparecidas en 2021*. Disponible en <https://cndes-web.ses.mir.es/publico/Desaparecidos/Detalle-Noticia?noticia=Publicaci-n-Informe-anual-2022>.

CNDES (2023). *Informe Anual Personas desaparecidas en 2022*. Disponible en <https://cndes-web.ses.mir.es/publico/Desaparecidos/Detalle-Noticia?noticia=Publicaci-n-Informe-anual-2022>.

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>.

Comité de Derechos del Niño y Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias (2017). Observación general conjunta núm. 3 CMW (2017) y núm. 22 CRC (2017) sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional; CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22, del 16 de noviembre de 2017.

Comité de Derechos del Niño (2009). Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12, del 20 de julio de 2009.

Comité de Derechos del Niño (2003). Observación General Nro. 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), del 27 de noviembre de 2003.

Consejo de Mallorca (2023). Guía de intervención con la infancia migrada. Dirección Insular de Infancia y Familia, del Departamento de Derechos Sociales del Consejo de Mallorca. Disponible en <https://www.imas-mallorca.net/sites/default/files/Guia%20intervenci%C3%B3n%20Inf%C3%A0ncia%20migrada.pdf>.

Defensor del Pueblo (2023). Informe anual 2022. Madrid. Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>.

Defensor del Pueblo (2021). *La migración en Canarias*. Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf.

EASO (2016). Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores. Disponible en <https://euaa.europa.eu/es/publications/guia-de-la-easo-acerca-de-las-condiciones-de-acogida-estandares-operativos-e>.

EASO (2018). Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores. Disponible en <https://euaa.europa.eu/es/publications/guia-acerca-de-las-condiciones-de-acogida-para-menores-no-acompanados>.

EASO (2018). Guía de la EASO para la elaboración de planes de contingencia en el contexto de acogida. Disponible en <https://euaa.europa.eu/es/publications/guia-para-la-elaboracion-de-planes-de-contingencia>.

EASO (2019): Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo. Disponible en <https://euaa.europa.eu/es/publications/guia-practica-sobre-el-interes-superior-del-nino>.

ECRE (2021). *Fortaleciendo el asilo en España*. Disponible en <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Note-37-ES-.pdf>.

EUAA, FRA (2022): Herramienta práctica para tutores. Protección temporal para menores no acompañados que huyen de Ucrania. Disponible en <https://euaa.europa.eu/es/publications/herramienta-practica-para-tutores>.

Fiscalía General del Estado (2023). Memoria de la Fiscalía General del Estado 2023. Disponible en https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/index.html.

Fundación Raíces (2020): *Violencia institucional en el sistema de protección a la infancia*. Disponible en https://www.fundacionraices.org/?page_id=2368.

Fundación Raíces (2014). *Sólo por estar solos. Informe sobre la determinación de la edad en menores migrantes no acompañados*. Madrid, disponible en <https://www.fundacionraices.org/wp-content/uploads/2016/03/SOLO-POR-ESTAR-SOLO.pdf>.

Generalitat de Catalunya (2023). *Un año de la crisis humanitaria provocada por la invasión en Ucrania. Balance de actuaciones*. Departamento de Igualdad y Feminismos. Febrero de 2023.

Greek Council for Refugees, OXFAM y Save the Children (2022). GREECE: A two-tier refugee system. Mayo de 2022. Disponible en <https://reliefweb.int/report/greece/greece-two-tier-refugee-system>.

INJUVE (2022): *Estrategia de Juventud 2030*, Madrid. Disponible en https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2022/11/estrategia_de_juventud_2030_web_0.pdf.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023). *Estrategia española de diplomacia humanitaria 2023- 2026*. Disponible en <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Estrategia%20Espa%C3%B1ola%20de%20Diplomacia%20Humanitaria%202023-2026.pdf>.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023): *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027)*. Disponible en <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/>.

Ministerio de Educación y Formación Profesional (Dirección Provincial de Ceuta). *Atención educativa al alumnado migrante. Crisis de la Frontera El Tarajal España – Marruecos*. Ceuta, primavera de 2023.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022). *Ucrania Urgente. Un año de acogida*. Disponible en <https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/230222+PPT+Balance+Ucrania.pdf/70ec1d14-ab76-e358-dbcc-231340b88fa6?version=1.0&t=1677078525860&download=false>.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021). *Plan de Recuperación, transformación y resiliencia*. Disponible en <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/periodo-2021-20271>.

OAR (2022), *Asilo en cifras 2021*. Madrid, noviembre de 2022, pág. 94. Disponible en https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2022.pdf.

PICUM (2021). Recommendations on Safeguarding Children's Rights in the Migration and Asylum Pact Proposals. Disponible en https://picum.org/wp-content/uploads/2021/06/Child-rights-in-the-Asylum-and-Migration-Pact_final.pdf.

Plataforma de Infancia (2022). *La situación de la infancia en España 2022*. Madrid. Disponible en <https://www.plataformadeinfancia.org/situacion-infancia-en-espana-2022/>.

PorCausa y Save The Children (2021). *Crece sin papeles en España*. Disponible en <https://www.save-thechildren.es/actualidad/informe-crecer-sin-papeles-en-espana>.

Programa Ödos (2023). *Municipios que acogen a mujeres, niños y niñas en movilidad: La mirada de los actores institucionales locales*. Córdoba, marzo de 2023. Disponible en https://programaodos.org/imagenes/o2/odos_municipios_que_acogen_web.pdf.

Save the Children (2018): *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*. Disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/los_mas_solos_vok.pdf.

Save the Children(2016). *Infancias invisibles. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*. Disponible en <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>.

UNICEF España (2021). *Canarias: Niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo. Hacia una política de contingencias con enfoque de derechos de infancia*. Madrid. Disponible <https://www.unicef.es/publicacion/informe-canarias-ninos-migrantes>.

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/sites/unicef.es/files/recursos/informe-ninos-migrantes-no-acompanados.pdf>.

UNICEF España y Espirales (2018). *Informe Atención a niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial en Andalucía*, 2018. Estudio interno realizado por Espirales Consultoría de Infancia para UNICEF.

UNICEF España (2016a). *El sistema de acogida y los niños refugiados en España*. Madrid, disponible en <https://www.unicef.es/publicacion/el-sistema-de-acogida-y-los-ninos-refugiados-en-espana>.

UNICEF España (2016b). *Estudio sobre el sistema de acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de la infancia*. Madrid, disponible en <https://www.unicef.es/publicacion/estudio-sobre-el-sistema-de-acogida-de-personas-refugiadas-en-espana-desde-la>.

UNICEF España (2016c). *El derecho de los niños y niñas a vivir con su familia. La reunificación familiar de niños refugiados y migrantes, y de sus familiares*. Madrid. Disponible en <https://www.unicef.es/publicacion/el-derecho-de-los-ninos-y-ninas-vivir-con-su-familia>.

UNICEF LACRO (2020). *La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana*. Nota técnica. Panamá, 2020. Disponible en https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf. ■

Anexo

Listado de instituciones y organizaciones entrevistadas

• Instituciones Públicas

- Departamento de Seguridad Nacional, Gabinete de Presidencia de Gobierno.
- Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Dirección General de Planificación y Gestión Educativa, Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración
- Subdirección General de Emergencias y Centros de Migraciones y Unidad de Emergencias Migratorias, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Direcciones de los cuatro CREADE, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Dirección General de Política Interior, Ministerio del Interior.
- Unidad Central de Repatriaciones, Comisaría General de Extranjería y Fronteras, Policía Nacional, Ministerio del Interior.
- Oficina del Defensor del Pueblo.
- Fiscal de Sala Coordinador de Menores, Fiscalía General del Estado.
- Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia, Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, Canarias.
- Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), Catalunya.
- Instituto Asturiano para la Atención Integral a la Infancia y a las Familias, Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, Asturias.

- Dirección General de Infancia y Adolescencia, Generalitat Valenciana.
- Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud, Junta de Andalucía.
- Área de Menores, Ciudad Autónoma de Ceuta.
- Consejería del Menor y la Familia, Ciudad Autónoma de Melilla.
- Concejalía de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Montilla.

• Organizaciones de la Sociedad Civil

- ACCEM
- Andalucía Acoge
- Caminando Fronteras
- Caritas Española
- CEAR
- Coordinadora de Barrios, Parroquia San Carlos Borromeo
- Cruz Roja Española
- PICUM
- Programa Ödos
- Save The Children
- Servicio Jesuita para Migrantes

• Agencias internacionales y organismos intergubernamentales

- ACNUR
- Agencia Europea de Asilo (EUAA)

