



# CRUZANDO FRONTERAS



Save the Children

*Realidades de niños y niñas migrantes  
en las fronteras exteriores de la UE*



Autores del informe "Crossing Lines. Realities of children at EU external border": **Allsopp, J., Dewulf, A., Toscano, F., Vosyliute, L. y Wacko, H.** Resumen ejecutivo "Cruzando fronteras. Realidades de niños y niñas migrantes en las fronteras exteriores de la UE": **Zuppiroli, J. y Recasens, M.** Arte y maquetación: **Naranjo, O.** Fotografías: **Armestre, P.**, salvo p. 4, **Save the Children** y p. 24 y 34, **Nadeu, F.**



Edita:

**Save the Children España**  
**Junio 2025**

## **Contenidos**

<b>5</b>	<b>Resumen ejecutivo</b>
<b>15</b>	<b>1. Acceso a la protección en las fronteras de la UE</b>
<b>25</b>	<b>2. Identificación y evaluación de la edad</b>
<b>35</b>	<b>3. Evaluación de vulnerabilidades</b>
<b>43</b>	<b>4. Tutela</b>
<b>51</b>	<b>5. Detención y condiciones de la acogida</b>
<b>57</b>	<b>6. Supervisión y monitoreo</b>
<b>61</b>	<b>Conclusiones</b>
<b>63</b>	<b>Recomendaciones para los Estados miembros</b>
<b>65</b>	<b>Recomendaciones para España</b>



## Resumen ejecutivo

El presente informe analiza la situación de los niños, niñas y adolescentes que llegan a las fronteras de la Unión Europea (UE), con especial foco en la infancia no acompañada y separada de sus familias, así como en las familias. El análisis abarca varios países, incluidos España, Finlandia, Grecia, Italia y Polonia.

La investigación combina literatura académica, informes de la sociedad civil y pruebas empíricas, entre ellas entrevistas con personas profesionales y talleres con niños y niñas migrantes. Aunque los niños y niñas llegan a Europa persiguiendo sus sueños y buscando seguridad, a menudo se enfrentan a violencia, explotación y condiciones de vida precarias a su llegada. Uno de los principales desafíos para los niños y niñas que viajan solos es que rara vez son identificados ni tratados como tal, en contravención del principio del interés superior del menor.

En los últimos años, varios Estados miembros de la UE han utilizado argumentos de seguridad para aplicar medidas que no solo disuaden la migración irregular, sino que también permiten el uso de procedimientos excepcionales en los pasos fronterizos, con consecuencias significativas para la infancia y adolescencia. En 2022, algunos Estados miembros comenzaron a hablar de la «instrumentalización» de las personas migrantes, refiriéndose al uso probado o percibido de los flujos migratorios como herramienta política de gobiernos extranjeros para amenazar la estabilidad de Europa. En la práctica, al tratar la migración como un problema de seguridad, se han adoptado medidas que afectan desproporcionadamente a niños y niñas, exponiéndoles a condiciones más duras y a daños que pueden perdurar en el tiempo.

Las autoridades nacionales también han utilizado este enfoque para justificar una mayor discrecionalidad a la hora de prolongar los periodos de detención, desplegar procedimientos rápidos en frontera o cerrar/dificultar el acceso al territorio, priorizando finalmente el control fronterizo sobre los derechos individuales. Las consecuencias han sido especialmente perjudiciales para los niños y niñas, contraviniendo principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU (CDN) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que exigen priorizar el interés superior del menor en todas las acciones que le afecten.

Sin embargo, la práctica predominante de utilizar controles fronterizos estrictos para gestionar la migración suele entrar en conflicto con estas obligaciones. Medidas como la detención prolongada, la recogida invasiva de datos personales y biométricos de la infancia y adolescencia, así como la externalización de los controles migratorios a países terceros que no cuentan con marcos de protección infantil adecuados, no solo menoscaban la dignidad de la persona, sino que también erosionan las salvaguardas legales diseñadas para proteger a las poblaciones en situación

más vulnerable. Estas prácticas ponen de relieve la desconexión existente entre las políticas orientadas a la seguridad y los derechos fundamentales que deberían guiar el trato a todas las personas, especialmente a los niños y niñas.

### ***Impacto de las medidas de emergencia y los cambios normativos***

Las leyes de «emergencia» y las políticas migratorias impulsadas en situaciones de «crisis» han ido marginando cada vez más los derechos procesales y materiales, lo que ha dado lugar a una aplicación más dura de las normas fronterizas en todos los países analizados.

La normalización y prolongación en el tiempo de medidas adoptadas en situación de «emergencia» han reducido las garantías para los niños y niñas migrantes. En Polonia, el enfoque securitario de la política migratoria alcanzó un nuevo nivel con la decisión en 2024 de declarar la crisis de la frontera polaco-bielorrusa como emergencia de seguridad nacional. Este cambio, liderado por el primer ministro Donald Tusk, ha impulsado la suspensión de derechos de asilo y nuevas restricciones al acceso humanitario, agravando la vulnerabilidad de los niños y niñas atrapados en un limbo fronterizo.

En otro contexto muy diferente, en las islas Canarias, que actualmente acogen a más de 5.000 menores, los centros de acogida creados inicialmente como «respuesta de emergencia» en 2021, siguen en funcionamiento. En 2024, la Fiscalía de menores ordenó el cierre de cuatro centros y los testimonios recogidos para el presente informe apuntan a posibles abusos por parte de las personas trabajadoras de algunas de las empresas y entidades privadas que gestionan estas instalaciones. Existe gran preocupación por la insuficiente supervisión pública en un sistema tan tensionado y por las insuficientes condiciones de acogida proporcionadas.

El ritmo acelerado de los cambios legislativos realizados en Finlandia, Italia y Grecia ha complicado aún más los procedimientos legales, dificultando que solicitantes de asilo y representantes legales sigan el ritmo de las políticas en evolución. El Pacto sobre Migración y Asilo de la UE introduce nuevas salvaguardas específicas para la infancia, como evaluaciones multidisciplinarias de edad y vulnerabilidad y el nombramiento de tutores legales físicos. Sin embargo, su aplicación continúa siendo desigual: España, Grecia e Italia probablemente aplicarán selectivamente sus disposiciones, mientras que Polonia se resiste abiertamente a incorporarlas.

### ***Identificación y evaluación de la edad***

Los procesos de evaluación de la edad para la infancia sin documentación en España, Grecia, Italia, Finlandia y Polonia presentan inconsistencias significativas, sesgos raciales y fallos de procedimiento. Las metodologías de identificación infantil

en frontera también varían ampliamente y a menudo se basan en prácticas subjetivas o inapropiadas, como las evaluaciones visuales efectuadas por la policía en algunas islas de Canarias ante la ausencia de personal especializado en protección infantil.

En España, la cuestión de la edad de las personas migrantes se divide entre los casos «dudosos», en los que existe incertidumbre sobre si la persona es menor, y casos «indudables», en los que resulta evidente, más allá de toda duda, que se trata de un menor de edad.

Las identificaciones en el momento del desembarco suelen hacerse sin la presencia de profesionales del sistema de protección de la infancia, lo que desemboca en posteriores casos «dudosos» o incluso en la evaluación de menores de edad previamente considerados «no dudosos», como ha ocurrido en la isla de Tenerife, tanto con niños de corta edad derivados al sistema de protección y sucesivamente enviados a las pruebas para la determinación de la edad, como para adolescentes inicialmente derivados como adultos y que han sido luego determinados menores de edad. Los cribados acelerados provocan errores, como asignar por defecto la fecha de nacimiento al 1 de enero, lo que reduce los periodos de protección.

La investigación revela una dependencia excesiva de pruebas médicas y basadas en radiografías para determinar la edad, ampliamente criticadas por ser poco fiables en el caso de niñas y niños migrantes racializados. En los países analizados apenas se valora su idoneidad jurídica, su margen de error ni sus implicaciones éticas.

La clasificación errónea de menores como adultos es un problema recurrente que deja a los niños y niñas sin protección. Por ejemplo, en Grecia, un niño sirio entrevistado para este informe fue registrado por error como adulto y pasó nueve días en un Centro de Recepción e Identificación junto a personas adultas, en lugar de en un área destinada a infancia no acompañada, lo que ilustra la gravedad de estas deficiencias. En Grecia, el proyecto IPPOKRATIS<sup>1</sup> interviene en estas evaluaciones, pero siguen produciéndose retrasos debido a la escasez de profesionales médicos e intérpretes. En Lesbos, los menores mal clasificados a menudo quedan sin registrar o se les niegan las evaluaciones psicosociales exigidas por la ley. En Canarias, este tipo de errores ha llevado incluso a que un menor de edad sea juzgado por un tribunal penal de adultos, y no por el de menores. En Polonia, la clasificación errónea de menores de edad como adultos deriva en detenciones ilegales, generalmente basadas en informes médicos incompletos o poco fundamentados, a los que, no obstante, se concede un peso excesivo pese a realizarse de forma precaria.

Además, los enfoques multidisciplinares, que incorporan el testimonio del propio menor o pruebas de profesionales psicosociales, rara vez se tienen en cuenta.

---

1 International Organization for Migration. ***“IPPOKRATIS I: Provision of Medical and Psychosocial Services to Residents of the Accommodation Facilities under the Responsibility of the Reception and Identification Service”.***

En España, los niños y niñas de ciertos países, como Malí o Gambia, ven sus documentos sistemáticamente invalidados por supuestos defectos de contenido pese a haber sido expedidos por autoridades oficiales, y son derivados a las pruebas de rayos X. Finlandia había sido considerada un ejemplo prometedor de identificación multidisciplinaria, pero la situación está cambiando rápidamente. En todos los países, la falta de recursos y de personal agrava estos problemas, lo que subraya la necesidad urgente de enfoques transparentes, armonizados y multidisciplinarios que garanticen evaluaciones de edad justas y efectivas y protejan los derechos de los niños y niñas.

### ***Evaluación de vulnerabilidades y necesidades de protección***

Los niños y niñas migrantes presentan vulnerabilidades diversas que requieren una evaluación cuidadosa y un apoyo personalizado, pero las prácticas de cada país a menudo no satisfacen estas necesidades. En Grecia, para la infancia no acompañada se prevén evaluaciones más estructuradas, incluido el Análisis del Interés Superior (BIA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el programa afronta carencias de personal y cuellos de botella procedimentales, y los cribados de vulnerabilidad para niños y niñas no acompañados siguen siendo superficiales y suelen pasar por alto sus necesidades individuales. En Lesbos y Kos (Grecia), los niños y niñas suelen quedarse sin evaluaciones exhaustivas, de modo que muchas vulnerabilidades —como la trata o el abuso— pasan desapercibidas debido a la escasez de recursos y a la premura de los procedimientos.

En Italia, aunque las evaluaciones iniciales realizadas por profesionales capacitados pretenden detectar traumas, explotación o problemas de salud, la falta de recursos y las cargas de trabajo elevadas impiden ofrecer una atención integral. De manera similar, en Finlandia, las prácticas fronterizas carecen de transparencia y se teme que algunos niños sean clasificados como adultos o se les niegue el derecho a solicitar asilo. Muchos dependen del apoyo del personal de los centros de acogida y profesores, dado que la labor de los tutores legales parece limitada. En Canarias, el proceso rápido de cribado —sin actores del sistema de protección infantil presentes— se centra sobre todo en verificaciones de salud básicas y documentación, con poca atención a las necesidades psicosociales o derivadas de traumas, lo que deja a muchos niños y niñas en riesgo de ser mal clasificados y de recibir una atención inadecuada. En Polonia, las evaluaciones de vulnerabilidad son inconsistentes; los guardias fronterizos se basan en valoraciones subjetivas y el acceso a la atención sanitaria o el apoyo psicosocial suele faltar. Los niños y niñas enfrentan más dificultades debido a la falta de especialistas capacitados en los centros de acogida.

## **Tutela y representación legal**

Los sistemas de tutela para menores no acompañados en la UE se enfrentan a grandes retos por falta de recursos, formación insuficiente y cargas de trabajo desproporcionadas. En Grecia, especialmente en las islas y durante picos de llegadas (una situación que persiste al menos desde 2023), un número considerable de niñas y niños no acompañados se queda sin tutor, lo que los deja en condiciones inadecuadas y sin poder avanzar en sus procedimientos de asilo. En Polonia, la tutela suele asignarse a abogados saturados y con poca experiencia, mientras que en Canarias la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia actúa como tutora legal de todos los niños y niñas sin cuidado parental, pero carece de especialización en necesidades especiales de la infancia migrante. España, a nivel nacional, no tiene la figura de tutor físico, aunque existe la figura de la guarda, que atribuye ciertas responsabilidades sobre el bienestar de los niños y niñas al personal de los centros de protección.

Los retrasos en la designación de tutores ponen a la infancia en situación de riesgo durante procesos cruciales, como la identificación, la evaluación de edad y la solicitud de permisos de residencia, dejándolos sin la orientación adecuada para enfrentar trámites complejos. Este informe subraya la necesidad urgente de que cada niño y niña no acompañado disponga de un tutor formado y dedicado, así como de una representación legal eficaz. Los tutores desempeñan un papel fundamental al velar por el interés superior del niño, especialmente en procedimientos sensibles donde los errores pueden conducir a que una persona menor de edad sea clasificada como adulta y se le nieguen protecciones esenciales.

Los problemas de tutela —incluida la escasez de tutores designados— también afectan a las niñas y niños separados, que corren riesgos adicionales cuando se los ubica con parientes antes de que un tutor pueda evaluar si dicha relación y entorno son realmente seguros y adecuados, como se ha visto en casos en Grecia. El Pacto sobre Migración y Asilo de la UE contempla la posibilidad de que un tutor atienda hasta 30 niños a la vez, lo que genera preocupación sobre la capacidad real. No obstante, en países como España, donde actualmente no existe la figura del tutor físico, esto podría representar una oportunidad si se aplica correctamente. La eficacia de la tutela dependerá en gran medida de los estándares de cualificación, la formación y una asignación adecuada, siendo la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) un posible actor clave en el fortalecimiento de capacidades

## **Procedimientos de asilo, acceso a derechos y detención**

La infancia migrante en las fronteras de la UE afronta obstáculos significativos para acceder al procedimiento de asilo y a una atención adecuada; las devoluciones en caliente, los procedimientos prolongados y la detención arbitraria agravan su vul-

nerabilidad en todos los países analizados. Muchos Estados siguen deteniendo a niños y niñas en instalaciones inapropiadas en lugar de proporcionarles unas condiciones de acogida adecuadas para su edad.

En Grecia, las niñas y niños no acompañados se ubican a menudo en «zonas seguras» dentro de centros cerrados de acceso controlado, donde sufren una detención de facto, a veces durante periodos prolongados. Sin embargo, pese al nombre «seguras», dichas zonas rara vez ofrecen un entorno realmente protector.

Finlandia adopta un enfoque más garantista: tras su llegada, los menores no acompañados se trasladan rápidamente a albergues separados, habilitados específicamente para ellos, donde reciben una mejor atención. En España, cuando se identifica a niños y niñas migrantes, se les deriva a los sistemas autonómicos de protección de la infancia, al igual que a cualquier menor sin cuidados familiares. No obstante, en general en Europa persiste la falta de sistemas de acogida estandarizados y adecuados a la edad, lo que constituye un problema de gran calado.

En este contexto, resulta urgente promover alternativas a la detención —como la acogida comunitaria— que garanticen la seguridad y el bienestar de los niños y niñas migrantes, y avanzar hacia políticas de asilo centradas en la infancia, con representación legal oportuna y medidas de protección adaptadas a sus necesidades.

### ***Impacto de la incidencia y recomendaciones***

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial en la defensa de los derechos de los niños y niñas migrantes, pero a menudo se enfrentan a un clima político hostil. Por eso, es esencial una colaboración más estrecha entre las ONG y los gobiernos para garantizar que las políticas migratorias prioricen los derechos de la infancia.

Las recomendaciones incluyen establecer prácticas centradas en la infancia a lo largo de todo el procedimiento de asilo, mejorar la asignación de recursos para los sistemas de tutela y garantizar una asistencia jurídica gratuita suficientemente dotada para todos los menores. Asimismo, destaca la necesidad de flexibilidad en los marcos nacionales para responder eficazmente a los flujos migratorios cambiantes y de salvaguardas que mitiguen los efectos negativos del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE sobre los derechos de los niños y las niñas.

## El caso de España

En 2024, 61.323 personas llegaron por vía marítima a España; el 76,4 % (46.843) lo hicieron a través de la ruta atlántica hacia las islas Canarias mientras que 14.431 llegaron por la península y las islas Baleares.<sup>2</sup> Sin embargo, los datos oficiales sobre la migración infantil siguen siendo incompletos; los defectos en las evaluaciones de edad provocan una infrarrepresentación de los menores. Se estima que al menos el 10 % de las llegadas corresponden a niños y niñas, pero muchos no son correctamente identificados.

En 2023, la Fiscalía española contabilizó 4.865 menores migrantes no acompañados, mientras que otras fuentes estimaron más de 5.000, lo que supone un aumento del 117 % respecto a 2022. En 2024, el Gobierno canario informó de más de 5.800 llegadas de niños y niñas, lo que apunta a un aumento continuo. Las discrepancias entre las cifras proporcionadas por las distintas autoridades evidencian problemas de recogida de datos y de intereses políticos, lo que repercute en la supervisión y la asistencia a los menores migrantes.

España ha experimentado picos migratorios desde principios de la década de los 2000, que a menudo han derivado en crisis por falta de preparación, a pesar de que los números son manejables en relación con el tamaño del país. Desde 2017, el aumento del número de niños y niñas no acompañados ha sobrecargado los sistemas de protección, especialmente en las regiones fronterizas, y las administraciones nacionales y autonómicas han tenido dificultades para coordinar respuestas eficaces. La ausencia de un acuerdo político para abordar de forma integral las necesidades de los niños y niñas migrantes para distribuirlos territorialmente dio lugar a la adopción de medidas de «emergencia» a corto plazo. Además, el Gobierno ha aplicado diversas modalidades de externalización de la migración mediante acuerdos bilaterales con Marruecos, Gambia, Senegal y otros países para frenar los flujos, lo que ha hecho más peligrosos los cruces por tierra y mar y ha desplazado las llegadas hacia la ruta atlántica occidental.

La acogida de emergencia de menores migrantes no acompañados en Canarias ejemplifica un enfoque bien intencionado, pero de carácter improvisado que responde únicamente a la falta de traslados a otros territorios. Esto ha impedido crear soluciones sistémicas y garantizar condiciones dignas para la infancia y adolescencia migrante. La ausencia de respuestas políticas coordinadas para aliviar la saturación del archipiélago ha prolongado las medidas de emergencia, de manera que los menores son alojados en un sistema de protección colapsado que genera violaciones sistemáticas de sus derechos y los expone a una protección insuficiente y a la explotación.

<sup>2</sup> Ministerio del Interior (2025). [Informe quincenal acumulado 01-01 al 31-12-2024: Inmigración irregular 2024](#). Secretaría de Estado de Seguridad, Gobierno de España.



**Luchadores, una chica marroquí de 23 años,** plasmó el terror de la travesía marítima representando un tiburón y el cuerpo decapitado que presenció al cruzar la ruta del Atlántico occidental cuando todavía era menor de edad.

## **La historia de Luchadores: un viaje de fuerza y determinación**

En su dibujo, *Luchadores* –apodo que escogió una chica marroquí de 23 años– plasmó el terror de la travesía marítima representando un tiburón y el cuerpo decapitado que presencié al cruzar la ruta del Atlántico occidental cuando todavía era menor de edad.

Explicó que se subió en una patera, sin familia ni conocidos, con cincuenta personas a bordo, de las cuales solo tres eran chicas. El viaje por el océano Atlántico fue muy aterrador y duró cinco días. Incluso vio cadáveres flotando; uno era el de una mujer: «Quizás algún animal marino se la comió a medias», relató mientras dibujaba un tiburón. «Pensé que nosotros también moriríamos». Y añadió: «Tenía fotos del viaje en el móvil, pero las borré porque quiero olvidarlo. No quiero volver a viajar en barco nunca más».

Con el apoyo de Save the Children y otras organizaciones, accedió a asistencia psicosocial y legal, y ahora está construyendo una nueva vida. Cuando le preguntaron qué era lo más importante para ella, dibujó a su familia: su madre abrazándola, rodeada de sus dos hermanas, su hermano y su padre, símbolo del profundo vínculo que mantiene pese a la distancia. Por eso también pintó un avión: «Me gustaría regresar a Marruecos en avión para visitar a mi familia, porque la echo mucho de menos».

Más allá de la familia, *Luchadores* sueña con convertirse en campeona de boxeo, un deporte en el que destaca y que practica con disciplina y determinación. Visualiza su camino paso a paso; incluso añadió una escalera a su dibujo para representar su progreso hacia el éxito. La comida es otra de sus pasiones: dibujó sus platos favoritos—cuscús, pizza y tajine—y habló de su objetivo de llegar a ser chef. Su plan es claro: primero, obtener el permiso de residencia; después, ganar experiencia como cocinera; y finalmente, aprender nuevos idiomas para abrir algún día su propio restaurante marroquí.

La historia de *Luchadores* es un ejemplo de resiliencia y ambición, forjada gracias al sistema de apoyo que la acompaña. Sin embargo, ser niña durante el viaje migratorio suma una capa extra de vulnerabilidad. Investigaciones de Save the Children muestran que las niñas que viajan solas tienen más riesgo de sufrir explotación sexual, así como agresiones sexuales o violaciones a manos de traficantes, compañeros de viaje o incluso autoridades fronterizas. Como consecuencia, muchas de ellas acaban siendo madres de niños y niñas que también permanecen invisibles.



---

# 1. Acceso a la protección en las fronteras de la UE

## Acceso limitado o reducido a la zona fronteriza para personas migrantes y solicitantes de asilo

En los últimos años y meses, algunos países han adoptado medidas legales que restringen la posibilidad de que las personas que buscan protección en la UE crucen la frontera o accedan a los pasos fronterizos, con el objetivo explícito de disuadir las llegadas irregulares a las fronteras exteriores de la UE, reforzar la seguridad fronteriza y limitar o impedir que los solicitantes de asilo accedan al territorio. Varios Estados situados en la frontera oriental de la UE han llevado a la práctica estos propósitos mediante legislación y medidas de emergencia.

La literatura académica evidencia cómo diversas leyes y medidas de emergencia se han empleado cada vez más en los Estados miembros para ampliar el margen de maniobra, en contra del derecho internacional humanitario y de los compromisos en materia de derechos humanos, incluidos los relativos a los derechos de la infancia.<sup>3</sup>

Estas normas de emergencia incluyen:

- Despliegue adicional de ejército, policía o autoridades fronterizas
- Cierre de pasos fronterizos
- Suspensión temporal o modificación de los procedimientos administrativos y legales de rutina
- Restricciones de acceso a la sociedad civil, organizaciones humanitarias y medios de comunicación
- Uso ampliado de la detención

Pese a que las autoridades nacionales las presentaron como imprescindibles para contrarrestar una amenaza percibida y frenar lo que describían como una táctica deliberada de desestabilización, investigaciones de la sociedad civil y de los medios indican que han dado lugar a violencia generalizada, devoluciones en caliente, desestimación de evaluaciones de vulnerabilidad y solicitudes de asilo, y detención automática de quienes consiguen entrar en la UE. La legislación de emergencia no suele prever excepciones para la infancia ni para las personas vulnerables, y los in-

---

3 Carrera, S. and Geddes, A. (eds.) (2021), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*, European University Institute.

formes muestran que los niños, niñas y sus familias tampoco se han librado de violaciones de derechos humanos en las fronteras.

El análisis de las leyes de emergencia aplicadas en Finlandia, Polonia, Italia y Grecia pone de relieve una tendencia preocupante: la creciente prioridad de la seguridad fronteriza frente a la protección de la infancia migrante y de otros colectivos vulnerables. Estas medidas, a menudo presentadas como respuestas necesarias a amenazas para la seguridad nacional, han debilitado las salvaguardas, limitado la supervisión y creado barreras sistémicas a la justicia y la protección. En particular, Polonia y Finlandia han impulsado el debate sobre el concepto de «instrumentalización», referido a la supuesta manipulación de personas migrantes por países terceros o actores no estatales con el fin de desestabilizar a la UE. La narrativa sobre la «instrumentalización» de las personas migrantes refuerza su deshumanización, arrebatándoles individualidad y dignidad en aras de una gobernanza securitizada.

Además, la combinación de leyes de emergencia y cambios legislativos acelerados tiene dos consecuencias adicionales. En primer lugar, sobrecarga a los solicitantes de asilo y a los sistemas de apoyo, generando barreras de acceso a la protección y obstáculos a la programación y prestación de servicios. En segundo lugar, en algunos casos complica la organización interna del Estado y la división de competencias, contribuyendo a una gestión migratoria caótica, falta de transparencia y rendición de cuentas, y vacíos de protección.

### ***Buenas prácticas: Mecanismo Nacional de Respuesta de Emergencia de Grecia***

En medio de estas tendencias restrictivas, el Mecanismo Nacional de Respuesta de Emergencia (NERM) de Grecia destaca como una práctica prometedora. El NERM es una iniciativa del Ministerio de Migración y Asilo del país heleno, implementada en 2021, y diseñada para proteger a los niños y niñas no acompañados que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema, como la falta de vivienda o condiciones de alojamiento precarias. Al garantizar apoyo rápido a los niños y niñas identificados y fomentar la colaboración entre organismos gubernamentales, ONG y organizaciones internacionales, el NERM ha mejorado la coordinación entre actores para la protección infantil, ofreciendo un ejemplo poco frecuente de respuesta de emergencia proactiva y estructurada en un panorama migratorio cada vez más hostil. El NERM opera a través de protocolos comunes de actuación, una red de colaboración entre autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales y un plan de acción integrado.



**Safi es una niña de 10 años** procedente de Malí que llegó a las islas Canarias junto a su familia. Bajo el título «Museo Safi Diabate», Safi dibujó a su padre, madre, hermano, hermana y abuelos en un barco junto a muchas otras personas. Además, representó las viviendas de cada miembro de su familia y añadió corazones porque los quiere mucho y echa de menos a sus abuelos, a quienes dejaron atrás. También añadió flores y césped alrededor de las casas ya que le gusta mucho la vegetación.

---

### **Prácticas de devolución y violencia**

Testimonios e informes de los países analizados revelan que los niños y niñas migrantes sufren de forma sistemática abusos en varias fronteras de la UE. Estos abusos —que incluyen devoluciones en caliente, violencia y detenciones arbitrarias— reflejan un patrón en el que la seguridad fronteriza prima sobre la protección infantil. Las violaciones de derechos humanos están muy extendidas y los niños, niñas y sus familias apenas tienen acceso a recursos legales.

Al mismo tiempo, el enfoque de la UE en la gestión de fronteras —sobre todo en los Estados situados en sus fronteras exteriores— evidencia un marco político cada vez más orientado a impedir las llegadas, incluso de niños y niñas, antes que a garantizar sus derechos o su protección. El apoyo financiero y operativo de las instituciones de la UE y de socios externos refuerza estas prácticas restrictivas, a menudo sin la supervisión necesaria para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.

Aunque algunas de estas medidas se presentan como parte de una estrategia más amplia de gestión migratoria, en la práctica suelen causar daños adicionales a los niños y niñas, negándoles el derecho a buscar seguridad y privándoles de protecciones esenciales.

El patrón más habitual es el uso de la fuerza para impedir que los menores soliciten asilo, con devoluciones tanto en fronteras terrestres como marítimas. Estas operaciones suelen implicar violencia física excesiva, abuso psicológico y confiscación de pertenencias. En numerosos casos, los niños y niñas son abandonados en zonas remotas o detenidos ilegalmente antes de ser expulsados. En fronteras marítimas se ha documentado la intercepción y devolución de menores sin evaluar su necesidad de protección internacional; algunos han sido obligados a subir a balsas salvavidas o pequeñas embarcaciones y dejados a la deriva, aumentando el riesgo de lesiones, ahogamiento o explotación por traficantes.

La negación sistemática del derecho de asilo para la infancia y la adolescencia es una tendencia crítica: múltiples informes señalan las devoluciones como política deliberada para disuadir la migración. Muchos menores no pueden iniciar trámites formales de asilo; las autoridades les impiden presentar solicitudes o les obligan a firmar documentos renunciando a la protección.

Otra tendencia preocupante es la militarización del control fronterizo, que expone a los niños y niñas a riesgos mayores. Se documentan intercepciones por personal armado, detenciones en condiciones inseguras y denegación de asistencia médica y humanitaria. Este enfoque crea un clima de miedo que disuade a las familias de buscar rutas legales y protección.

Las salvaguardas jurídicas destinadas a proteger a los menores solicitantes de asilo se incumplén con frecuencia; las ONG y los actores humanitarios encuentran obstáculos para prestar ayuda, y las resoluciones judiciales contrarias a las devoluciones apenas se ejecutan. La falta de transparencia y de supervisión independiente mantiene la impunidad y permite que los abusos continúen.

## **Derecho a solicitar asilo y acceso a los procedimientos de protección**

En distintos países europeos hay barreras significativas que impiden a los niños y niñas acceder eficazmente al asilo y a la protección: políticas restrictivas, obstáculos procedimentales, largos tiempos de espera y asistencia jurídica limitada.

- **Acceso limitado a derechos y representación legal:** la falta de abogados especializados en derechos de la infancia y extranjería es uno de los mayores obstáculos. Los recortes a la asistencia jurídica en Finlandia y Polonia agravan la situación; la virtualización del servicio tras la Covid-19 dificulta aún más el contacto. Muchos niños y niñas desconocen sus derechos y no cuentan con intérpretes adecuados.
- **Procedimientos fronterizos restrictivos y plazos acelerados:** varios Estados aplican trámites rápidos con salvaguardas reducidas. Las entrevistas se aceleran sin considerar traumas o necesidades especiales, y a veces las familias ignoran que están en un procedimiento fronterizo hasta recibir una denegación.
- **Largos periodos de espera y consecuencias psicológicas:** en algunos países los niños y niñas esperan más de un año la primera entrevista, lo que genera ansiedad y dificulta su integración.
- **Disparidades según la nacionalidad:** algunos niños y niñas —por ejemplo, los que provienen de zonas de conflicto— reciben protección casi inmediata, mientras que otros se ven sometidos a trámites largos e inciertos, lo que da lugar a un sistema a dos velocidades.
- **Retos en educación, sanidad e integración:** el acceso a servicios esenciales varía; los retrasos administrativos y las barreras lingüísticas dificultan la escolarización y la atención médica, y la falta de actividades estructuradas provoca aislamiento.

El nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE acelera la evaluación y la devolución en las fronteras exteriores. Los menores no acompañados están exentos salvo que se les considere amenaza para la seguridad; las familias con niños y niñas no lo están. Podrían permanecer hasta 12 semanas (más otras 12 en procedimiento de retorno) en instalaciones fronterizas. El Pacto contempla información adaptada a la infancia, pero no asigna claramente a las autoridades de protección la responsabilidad de proporcionarla. Esto puede dejar a los niños y niñas con datos incompletos o redactados de manera intimidatoria. Aunque se reconoce el interés superior del menor, el diseño procedimental dificulta las evaluaciones individualizadas y no garantiza asistencia letrada gratuita ni la intervención sistemática de especialistas.

## El caso de España

Las devoluciones en caliente y las políticas fronterizas presentan variaciones según la región. Ceuta y Melilla, fronteras terrestres con Marruecos, constituyen un ejemplo «infame», pues España ha incorporado las devoluciones en caliente en su legislación nacional, concretamente a través de la reforma de 2015 de la Ley de Extranjería, que permite el «rechazo en frontera» en la frontera hispano-marroquí.<sup>4</sup> Esta práctica vulnera claramente el principio de no devolución y el acceso al asilo. Las devoluciones en caliente «consisten en detener a personas, incluidos menores, que han logrado escalar las vallas fronterizas y devolverlas inmediatamente a Marruecos» y también «interceptar embarcaciones y retornarlas a Marruecos».<sup>5</sup>

La práctica fue insuficientemente abordada en la sentencia del TEDH de 2020 en el caso de N.D. y N.T. España, donde, en contradicción con la jurisprudencia anterior, el Tribunal redujo los estándares de no devolución y justificó la «expulsión colectiva» alegando el comportamiento violento y caótico de los demandantes y sobrevalorando la disponibilidad formal de vías legales de entrada.<sup>6</sup> Esto ha contribuido a la continuidad de las devoluciones en caliente, la violencia y las escaladas en estos enclaves españoles, especialmente en Melilla.

En Ceuta, en mayo de 2021, 45 menores no acompañados fueron entregados ilegalmente a la policía fronteriza marroquí sin ninguna evaluación legal ni garantías procesales.<sup>7</sup> Un caso más reciente y alarmante ocurrió en Melilla en junio de 2022, donde al menos 23 solicitantes de asilo y otros migrantes murieron durante una violenta represión de las fuerzas de seguridad marroquíes y españolas. Amnistía Internacional acusa a España y Marruecos de encubrir —según sus propias estimaciones— 37 fallecimientos y 76 personas desaparecidas, en su mayoría originarias de Sudán, Sudán del Sur y Chad, al no investigar adecuadamente la tragedia ni aclarar el número real ni la edad de las víctimas.<sup>8</sup> La organización destaca la persistente negación de responsabilidad, la falta de transparencia y la obstrucción de los intentos de identificar a las víctimas e informar a sus familias.<sup>9</sup>

La historia de *Momo*, un niño marroquí de 13 años que nadó desde la playa de La Bocana en Beni Enzar (Marruecos) hasta las proximidades de Melilla, lo ilustra bien.

4 Ley de Seguridad ciudadana, Disposición final primera. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

5 CoE Commissioner of Human Rights (2022). [\*\*\*“Pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe’s borders”\*\*\*](#), p. 22.

6 ECRE (2021) Across Borders: The Impact of N.D. and N.T. v Spain In Europe, [\*\*\*Legal-Note-10.pdf\*\*\*](#)

7 Gorevan, D., Ronnow Pessah, S. and Toscano, F. (2023), [\*\*\*SAFE FOR SOME: Europe’s Selective Welcome to Children on the Move\*\*\*](#), by Save the Children Europe.

8 Amnistía Internacional (2022): [\*\*\*«Marruecos / España: Investigaciones estancadas e inadecuadas, ‘denotan encubrimiento’ seis meses después de 37 muertes en la frontera de Melilla»\*\*\*](#).

9 Amnistía Internacional (2023): [\*\*\*«Marruecos / España: Continúa la agonía para las familias de las personas desaparecidas y fallecidas mientras sigue el encubrimiento en Melilla»\*\*\*](#).

Se trata de una ruta en la que muchas personas fallecen sin que las autoridades españolas lo detecten, debido a las fuertes corrientes. Profesionales de Save the Children en Melilla señalan que, «pese a la proximidad, intentar cruzar la frontera a nado es peligroso; la travesía puede durar horas y depende del estado del mar». El endurecimiento de la frontera hispano-marroquí ha convertido estos viajes arriesgados en un negocio lucrativo para los traficantes en Melilla. Según explican, «las mafias y redes criminales organizan cruces irregulares —como rutas a nado— y proporcionan aletas, botellas de oxígeno o trajes de neopreno a cambio de dinero, dejando a los menores expuestos a la explotación económica y física».

Cuando *Momo* consiguió llegar, las autoridades españolas lo registraron como si tuviera 16 años, aunque una evaluación psicológica posterior estimó que tenía tan solo 13 años y medio; pese a ello, fue sometido al cuestionable procedimiento de determinación de la edad.

Sin hogar durante años en Marruecos, *Momo* llegó a España desnutrido, con déficit de crecimiento y adicción a sustancias, evidenciando la grave vulnerabilidad de los menores no acompañados. Su caso pone de manifiesto los riesgos mortales que enfrentan los niños y niñas migrantes, los fallos en los sistemas de protección infantil y la urgente necesidad de vías migratorias legales y seguras.

La historia de *Karim*, un joven marroquí de 21 años que llegó a Melilla hace seis —cuando aún era menor—, muestra otro patrón. *Karim* intentó en numerosas ocasiones entrar en Melilla como polizón en barcos procedentes de Nador (Marruecos). Esta práctica, sumamente arriesgada, consiste en que grupos de chicos se organizan para escalar la valla que separa la ciudad del puerto y ocultarse en barcos que zarpan rumbo a la península. A veces, se lanzan al mar y nadan hasta embarcaciones que ya están en marcha. En su día, él no lo logró, y esta sigue siendo una preocupación habitual para quienes trabajan con menores no acompañados.

Una de las explicaciones del aumento de llegadas a las islas Canarias es la respuesta de los traficantes a los acuerdos de la UE y los convenios bilaterales entre España y los países vecinos. El caso de Melilla muestra la larga colaboración de las autoridades españolas con las marroquíes en devoluciones en caliente, retenciones y externalización del control fronterizo para impedir las llegadas. Esto ha incrementado las muertes tanto de personas subsaharianas como magrebíes y ha empujado a usar rutas marítimas más peligrosas, como la del Atlántico occidental hacia las Canarias.<sup>10</sup>

---

10 María Martín, Lola Hierro y Diego Stacey (2024). «*Detenciones masivas y desplazamientos forzados*». EL PAÍS.

La cooperación bilateral entre España y Marruecos está documentada desde 1992, cuando se firmó el primer acuerdo de readmisiones, hasta los actuales pactos estratégicos y multidimensionales, que abarcan vigilancia marítima, retenciones en fronteras y prevención de llegadas de menores no acompañados.<sup>11</sup> Uno de los acuerdos más antiguos, firmado en 2007, se centra en la «prevención de la migración irregular de menores no acompañados, su protección y retorno».<sup>12</sup>

España ha firmado acuerdos recientes con Senegal y Gambia para reforzar el control fronterizo y retenciones en fronteras, lo que ha generado salidas más peligrosas desde Mauritania.<sup>13</sup> El informe de *Lighthouse Desert Dumps* muestra los costes humanos —especialmente para personas racializadas del África subsahariana u occidental— de estas políticas de la UE y de España mediante la cooperación con países terceros como Marruecos, Mauritania y Túnez.<sup>14</sup>

La creciente ruta migratoria desde Mauritania, que se ha intensificado debido a los controles fronterizos más estrictos en otros países, implica la ruta del Atlántico Occidental hacia las islas Canarias. Según el último informe «Monitoreo del derecho a la vida» de Caminando Fronteras, en 2024 murieron al menos 10.457 personas intentando llegar a España, de las que 1.538 eran niños y niñas.<sup>15</sup> El 93 % de las víctimas (9.757 personas) perdió la vida en la ruta canaria; 517 en la ruta argelina, 110 en el Estrecho de Gibraltar y 73 en la ruta del mar de Alborán.<sup>16</sup>

---

11 Comisión Española de Ayuda al Refugiados (CEAR) (2021). [\*Externalización de fronteras España Marruecos.\*](#)

12 Boletín Oficial del Estado (BOE). [\*«Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre Cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007.»\*](#)

13 Mohamad, O. and Jennings Mozo, J. (2024). [\*“Deaths on migration route to Canary Islands soar to 1,000 a month: Mauritania has overtaken Senegal as the main departure point for those taking on the perilous Atlantic crossing”\*](#). The New Humanitarian.

14 Lighthouse (2024). [\*“Desert Dumps”\*](#).

15 Caminando Fronteras (2024). [\*«Monitoreo del derecho a la vida»\*](#).

16 *Ibidem*.

## **Aplicación del Pacto de Migración y Asilo: impacto de las normas de emergencia en la infancia**

En el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el Reglamento (UE) 2024/1359 establece medidas temporales que los Estados miembros pueden aplicar en situaciones de emergencia, como afluencias migratorias repentinas y de gran magnitud o circunstancias excepcionales que afecten gravemente a sus sistemas de asilo. Introduce, asimismo, por primera vez en la legislación de la UE, el concepto de «instrumentalización» para describir situaciones en las que países terceros o actores hostiles no estatales puedan explotar a las personas migrantes con el fin de desestabilizar a los Estados miembros o a la UE.

Las medidas contemplan la ampliación de los plazos de registro de las solicitudes de asilo, periodos de detención más largos y condiciones de acogida modificadas. El reglamento también permite derogaciones de otras normas, como la extensión de los tiempos de tramitación o la priorización de determinados casos en función de la capacidad nacional. Al mismo tiempo, pretende reforzar los mecanismos de solidaridad, posibilitando el reparto de responsabilidades entre Estados miembros mediante reubicaciones, asistencia financiera o apoyo al desarrollo de capacidades.

Sin embargo, los niños y las niñas, acompañados o no, son especialmente vulnerables bajo las nuevas políticas de gestión de crisis migratorias. Los periodos de detención ampliados pueden afectar negativamente a su salud mental, desarrollo y bienestar. La investigación demuestra de manera consistente que la detención, incluso de corta duración, incrementa la ansiedad, la depresión y el trauma, especialmente en niños y niñas.

Para los menores no acompañados, la flexibilidad de las medidas supone graves riesgos de protección. Los retrasos en el procesamiento y registro de las solicitudes pueden dejarlos en un limbo jurídico, sin acceso a servicios esenciales como educación, atención sanitaria y tutela, lo que aumenta su exposición a la explotación, la trata y el abuso, especialmente en centros de acogida masificados. La falta de directrices claras sobre los procedimientos de determinación de la edad puede implicar la clasificación errónea de menores como adultos, privándolos de salvaguardas esenciales de protección infantil.

Los niños y niñas acompañados también afrontan dificultades: sus familias pueden verse sometidas a una incertidumbre prolongada, devoluciones forzadas o condiciones de vida inadecuadas. Si los estándares de acogida se rebajan en situaciones de crisis, los menores pueden sufrir malas condiciones sanitarias, malnutrición y falta de apoyo psicosocial. Además, las restricciones a la reagrupación familiar o los procedimientos acelerados de deportación pueden separar a las familias, vulnerando el derecho de los niños y niñas a la unidad familiar.

Aunque el reglamento incluye disposiciones en materia de derechos fundamentales, su amplia flexibilidad pone en riesgo las garantías de protección infantil, en especial en escenarios migratorios de alta presión, algo que lamentablemente ya ocurre con demasiada frecuencia. Para evitarlo, la aplicación del Pacto debe adoptar un enfoque centrado en la infancia que garantice la identificación inmediata, la atención especializada y políticas de no detención para los menores, fundamentales para salvaguardar sus derechos y bienestar.



## 2. Identificación y evaluación de la edad

La identificación inicial de los niños y niñas en las fronteras de la UE se produce bajo gran presión, justo tras la intercepción por policía, guardias o Frontex —Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas—. Las autoridades recurren a evaluaciones visuales rápidas, basadas en rasgos físicos como la altura o el vello facial, lo que genera frecuentes errores y clasificaciones de menores como adultos.

Los documentos oficiales se descartan con facilidad y se rechazan pruebas alternativas. Quienes ven cuestionada su edad son remitidos a procedimientos formales de evaluación.

Esta parte analiza los procesos relativos a la identificación y el registro de los niños en las fronteras de la UE, así como los procedimientos posteriores de evaluación de la edad para verificarla.

### **Procedimiento de evaluación de la edad y el interés superior del niño**

Según las normas jurídicas internacionales y europeas, la evaluación de la edad solo debe iniciarse «cuando sea necesaria, a raíz de dudas serias y fundamentadas, y cuando lo dicte el interés superior del menor».<sup>17</sup> Si bien el panorama actual revela que, en algunos países, como España y Polonia, las evaluaciones de edad se utilizan de forma rutinaria y arbitraria, incluso cuando la minoría de edad del niño no ofrece dudas. Se trata de una práctica habitual, sobre todo, respecto de quienes carecen de documentación adecuada o cuyos documentos no son reconocidos por la policía, alegándose que no pueden demostrar su autenticidad. Los testimonios de los propios menores o de profesionales pertinentes —mediadores culturales, psicólogos, etc.— rara vez se consideran pruebas relevantes.

En segundo lugar, las normas internacionales y europeas disponen también que las evaluaciones de edad deben alejarse de exámenes médicos invasivos, poco éticos e imprecisos, y sustituirse por métodos multidisciplinarios más completos.<sup>18</sup> En la práctica, las evaluaciones de edad de niños y niñas migrantes que llegan a las fronteras de la UE siguen implicando diversos métodos, incluidos exámenes médicos centrados en indicadores de crecimiento físico, con prácticas que varían notablemente entre países. Las pruebas médicas —radiografías y test de densidad ósea (empleados de manera sistemática en España, y a veces en Grecia, Finlandia e Italia), exámenes dentales básicos (notificados en Polonia y Finlandia) e incluso la observación del crecimiento del vello facial (informada en Grecia, Italia y Polonia)—

17 ECRE (2022), *“Age Assessment In Europe: Applying European and International Legal Standards at All Stages of Age Assessment Procedures”*, ECRE Legal Note, No. 13, December, p. 3.

18 EASO (2018), *Practical guide on age assessment*, 1 September.

han sido ampliamente criticadas por su escasa idoneidad para menores migrantes, sus sesgos raciales y su amplio margen de error.<sup>19</sup>

En tercer lugar, los procedimientos de evaluación de edad para la infancia no acompañada en las fronteras europeas presentan grandes incoherencias, con frecuencia carecen de protocolos y garantías estandarizados. A ello se suma la ausencia de información adaptada a la infancia sobre el procedimiento y sus resultados, lo que deja a los menores de edad sin preparación para prestar un consentimiento significativo. Salvaguardas como la presencia de tutores durante las identificaciones suelen faltar, debilitando la protección de los derechos del niño. Además, el principio de «duda razonable» y «beneficio de la duda» —tratar a la persona como menor en caso de incertidumbre— no se aplica de manera uniforme en todos los países, lo que pone en mayor riesgo a los niños y niñas vulnerables.<sup>20</sup> Por último, corregir el resultado de la evaluación de edad resulta muy difícil en la práctica: solo se ha logrado en circunstancias excepcionales.

A pesar de las garantías previstas en los marcos legales, persisten fallos sistémicos significativos en los cinco países analizados, especialmente en la identificación incoherente en fronteras y en los métodos posteriores de determinación de la edad. Aunque Italia y Grecia cuentan con salvaguardas jurídicas más estructuradas, su aplicación es desigual. España y Polonia presentan graves deficiencias en la protección procesal de los menores —en especial de los próximos a la mayoría de edad—, recurriendo con frecuencia a métodos arbitrarios como la inspección visual. El proceso finlandés está más regulado, pero su vinculación a las decisiones de asilo limita las posibilidades de recurso. Abordar estas lagunas exige enfoques armonizados y basados en los derechos para asegurar que los niños sean identificados con precisión, reciban protección adecuada y tengan acceso a los servicios esenciales.

---

19 Stevens, A. J., Boukari, Y., English, S., Kadir, A., Kumar, B. N., & Devakumar, D. (2024). Discriminatory, racist and xenophobic policies and practice against child refugees, asylum seekers and undocumented migrants in European health systems. *The Lancet Regional Health–Europe*, 41.

20 FRA (2023), [\*Children in migration: fundamental rights at European borders\*](#).

### **Buenas prácticas: Ley Zampa de Italia**

En Italia, la Ley Zampa, aprobada en 2023, estableció un procedimiento para determinar la edad multidisciplinar en tres fases. Se prevé una entrevista social realizada por profesionales cualificados para comprender la situación personal del menor, sus motivos para abandonar su país de origen y sus expectativas futuras; una evaluación psicológica o neuropsiquiátrica para valorar el desarrollo emocional y cognitivo del menor y una visita pediátrica auxológica (consulta centrada específicamente en el crecimiento y desarrollo físico del niño o la niña).

## **El caso de España**

La Ley Orgánica 4/2000<sup>21</sup> constituye el pilar normativo que reconoce los derechos y libertades de todas las personas extranjeras en España, con especial atención a la protección de los menores no acompañados y a su integración social. Un protocolo específico sobre menores no acompañados,<sup>22</sup> aprobado en 2014, detalla el proceso de determinación de edad y la actuación de todos los actores implicados (policía, fiscalía, unidades forenses y sistema de protección de menores). La Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, introduce disposiciones clave sobre la evaluación de edad,<sup>23</sup> estableciendo que toda persona debe presumirse menor de edad hasta que una prueba de determinación de edad demuestre lo contrario y que, en todo caso, debe prevalecer la documentación disponible. Asimismo, fija estándares éticos para las pruebas médicas, exigiendo consentimiento informado y el respeto a la dignidad.<sup>24</sup>

En la práctica, el proceso de identificación de la edad se inicia en las dependencias policiales designadas como Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE), situadas en los puntos de desembarco de las principales regiones fronterizas (Canarias, así como Andalucía y Murcia). Allí las personas llegadas por mar permane-

21 Boletín Oficial del Estado (BOE) (2000). [Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.](#)

22 Boletín Oficial del Estado (BOE) (2014). [Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.](#)

23 Boletín Oficial del Estado (BOE) (2021). [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.](#)

24 En el momento de redacción de este informe, se está debatiendo en el Congreso una proposición de ley para reformar el procedimiento de evaluación de la edad, y el Protocolo Canario de 2024 ha sido paralizado por el Tribunal Constitucional.

cen detenidas un máximo de 72 horas. Tras el desembarco, los procesos acelerados de cribado dejan poco margen para una evaluación en profundidad, lo que aumenta el riesgo de registrar como adultos a personas menores de edad.

Los CATE son dependencias gestionadas por la Policía Nacional que, de forma similar a una comisaría especializada, se ocupan de registrar y clasificar a las personas recién desembarcadas para derivarlas al recurso de acogida que corresponda según su perfil. Por ejemplo, la Policía es responsable de identificar y registrar a los menores no acompañados en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) para garantizar su acceso inicial al sistema de protección. En ausencia de profesionales de los sistemas de protección de menores, la Policía en los CATE se basa principalmente en valoraciones visuales rápidas para detectar a los niños y niñas sin documentación. La edad que la propia persona declara no siempre se respeta; cuando hay dudas, estas suelen resolverse basándose únicamente en su apariencia física. A menudo se pregunta únicamente «¿cuándo naciste?», y, si viajan solos, se reseña solo el año de nacimiento. Si surgen dudas y no hay documentos válidos, el menor debe derivarse al sistema de protección y someterse a la prueba de edad. No obstante, la valoración visual sigue siendo el criterio principal para distinguir los casos «no dudosos» de los «dudosos», para los que se solicitan exámenes médicos de determinación de la edad.

En las islas Canarias, Frontex toma las huellas dactilares para bases de datos de la UE como Eurodac — la base biométrica europea que guarda las huellas de solicitantes de asilo y de quienes cruzan las fronteras exteriores — y pregunta por la organización del viaje con el fin de identificar a los traficantes. En los CATE, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) localiza a personas de países con altas tasas de reconocimiento para apoyar sus solicitudes de asilo, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) interviene a veces para detectar posibles víctimas de trata. Cuando hay menores en las llegadas, Save the Children tiene acceso a los CATE de Gran Canaria y Tenerife, y más recientemente el Hierro, donde apoya a las autoridades proporcionando información y asistencia. No obstante, pese al elevado número de niños y niñas, no hay otro actor especializado en protección infantil con competencias y experiencia específicas y con mandato público.

La Cruz Roja, a través de su unidad ERIE (Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias),<sup>25</sup> tiene mandato para prestar asistencia médica inmediata en sus propias estructuras del puerto. Durante el triaje médico realizado por las unidades ERIE, puede preguntarse a las personas recién llegadas que levanten la mano si son menores de edad, para colaborar con la Policía Nacional en la identificación de niños niñas y adolescentes.<sup>26</sup>

---

25 El Equipo de Respuesta Inmediata en Emergencias (ERIE) es una unidad de voluntariado de la Cruz Roja Española (CRE), especialmente formada y equipada, preparada para intervenir en emergencias tanto a nivel nacional como internacional. Además, el ERIE actúa dentro de la estrategia más amplia de abordar las vulnerabilidades cambiantes de la sociedad, proporcionando asistencia humanitaria rápida y eficaz en situaciones de crisis, como las que se producen en las fronteras terrestres y en los puntos de desembarco.

26 <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>

Diversas entrevistas con actores públicos y de la sociedad civil confirman que en los CATE surge la tensión ética entre rapidez y calidad. Las autoridades indican que la identificación y el registro rara vez superan las 24 horas, aunque el límite legal sea de 72. La ausencia de un ente público de protección infantil provoca carencias para garantizar un enfoque basado en los derechos de la infancia e impide considerar debidamente su interés superior.

El proceso de identificación de la minoría de edad en España presenta fallos sistémicos que menoscaban los derechos de la infancia migrante, como ha constatado el Comité de Derechos del Niño en varias comunicaciones individuales. Entrevistas en las islas señalan sesgos inconscientes hacia los menores racializados: los niños más altos o corpulentos se registran con frecuencia como adultos. Un profesional relató el caso anecdótico de «un niño eritreo alto de 13 años erróneamente identificado como adulto».

Abogados y ONG señalan que muchas veces se registra la fecha de nacimiento por defecto en 1 de enero, no porque el menor desconozca su fecha exacta, sino porque la policía solo pregunta la edad en un momento muy estresante, justo tras el desembarco. Esta práctica acorta el período de protección y limita las oportunidades de integración, perjudicando a los niños y niñas nacidas a final de año. Señalan, además, que en ciertos casos las autoridades rechazan documentos oficiales —incluso pasaportes originales de países como Gambia— por considerarlos poco fiables, y rara vez admiten los testimonios de los propios menores como prueba válida.

Existen además diferencias entre las islas Canarias. En Tenerife, todas las personas indocumentadas—incluidos los menores cuya minoría de edad resulta claramente evidente— se someten a radiografías para la determinación de la edad, lo que genera retrasos y alarma ética. Algunas entrevistas revelaron que, en un momento de repunte migratorio, se ha llegado a llevar a menores de edad en salas donde se estaban realizando autopsias, aumentando su angustia. Para agilizar las pruebas, se adquirieron máquinas de rayos X, lo que plantea nuevas dudas jurídicas y procedimentales. En Gran Canaria, la evaluación de edad normalmente se realiza cuando hay duda razonable, la inicia la Fiscalía y normalmente implica radiografías óseas interpretadas por el Instituto de Medicina Legal; en ciertos procesos penales se recurre también a una resonancia magnética de cuerpo entero.

Una vez la Fiscalía fija la edad, impugnarla resulta extremadamente difícil. Un caso notable en Tenerife involucró a un menor no acompañado acusado de tráfico de migrantes: inicialmente juzgado como adulto por una determinación de edad errónea, una resonancia magnética posterior confirmó su minoría y permitió aplicar la jurisdicción juvenil.

Otro problema grave es la fragmentación de pruebas entre varias autoridades, que conduce a evaluaciones incoherentes. Se trabaja para agilizar el proceso mediante la colaboración entre ONG de acogida, abogados y Fiscalía, solicitando expedien-

tes centralizados que mejoren la coordinación. Sin embargo, persiste un fallo fundamental: la tutela legal solo se asigna cuando se confirma la minoría, dejando a muchos niños y niñas sin protección mientras se cuestiona su edad, agravado por la ausencia de representación letrada durante todo el procedimiento.

La falta de especialistas en protección infantil durante el pre-cribado y las evaluaciones de edad compromete las salvaguardas destinadas a proteger a los niños y niñas. La no aplicación del principio de duda razonable y del beneficio de la duda, así como la falta de consideración del interés superior del menor comprometen aún más la equidad del proceso. Como señaló un trabajador social en Canarias, los propios niños y niñas perciben las incoherencias: cuando se les pregunta «¿Qué edad tienes?», responden: «¿En España o en mi país?», lo que pone de relieve las fallas profundas del sistema. Diversas ONG, abogados e incluso algunas autoridades reconocen que la identificación errónea de menores como adultos es un problema endémico en Canarias y en España.

Por último, abogados y organizaciones de la sociedad civil insisten en que «ser un niño mal identificado como adulto es en sí mismo una vulnerabilidad clara». Señalan los riesgos de alojar a menores con adultos, lo que incrementa su exposición a abusos. El reconocimiento de la minoría garantiza acceso a tutela, alojamiento hasta los 18 años (o incluso hasta la emancipación), situación administrativa regular y educación. La falta de identificación reduce a estos niños y niñas a «extranjeros en situación de irregularidad» —si no solicitan o no obtienen protección internacional—, con acceso limitado a alojamiento y servicios sociales. Muchos terminan viviendo en la calle y trabajando de manera informal en sectores como la agricultura o la construcción, expuestos a la indigencia, abusos y explotación.

## Comparativa entre países

- **Dependencia excesiva del criterio visual**
  - **España y Polonia:** gran dependencia de inspecciones rápidas realizadas por la policía fronteriza, lo que provoca frecuentes clasificaciones erróneas de menores como adultos.
  - **Grecia e Italia:** existen marcos legales, pero se aplican de manera inconsistente; algunas evaluaciones siguen basándose en rasgos físicos (por ejemplo, vello facial, dentición).
  - **Finlandia:** proceso más estructurado, aunque la selección de quién se somete a la prueba de edad puede resultar arbitraria y confusa para los niños.
- **Rechazo de documentos oficiales**
  - **España y Polonia:** con frecuencia se descartan pasaportes de ciertos países y se asignan fechas de nacimiento arbitrarias (p. ej., 1 de enero).
  - **Grecia e Italia:** los documentos oficiales no siempre se aceptan, lo que dificulta que los menores acrediten su verdadera edad.
  - **Finlandia:** es más probable que acepte la documentación, pero la evaluación de edad forma parte de la decisión de asilo, lo que complica los recursos.
- **Pruebas médicas de edad poco fiables e invasivas**
  - **España, Grecia e Italia:** se utilizan radiografías y pruebas de densidad ósea pese a su inexactitud científica y a las objeciones éticas.
  - **Polonia:** se basa en exámenes dentales básicos sin una metodología clara, lo que hace casi imposible presentar apelaciones.
  - **Finlandia e Italia:** los exámenes médicos (dientes y huesos) son menos frecuentes y se avanza hacia metodologías más integrales.

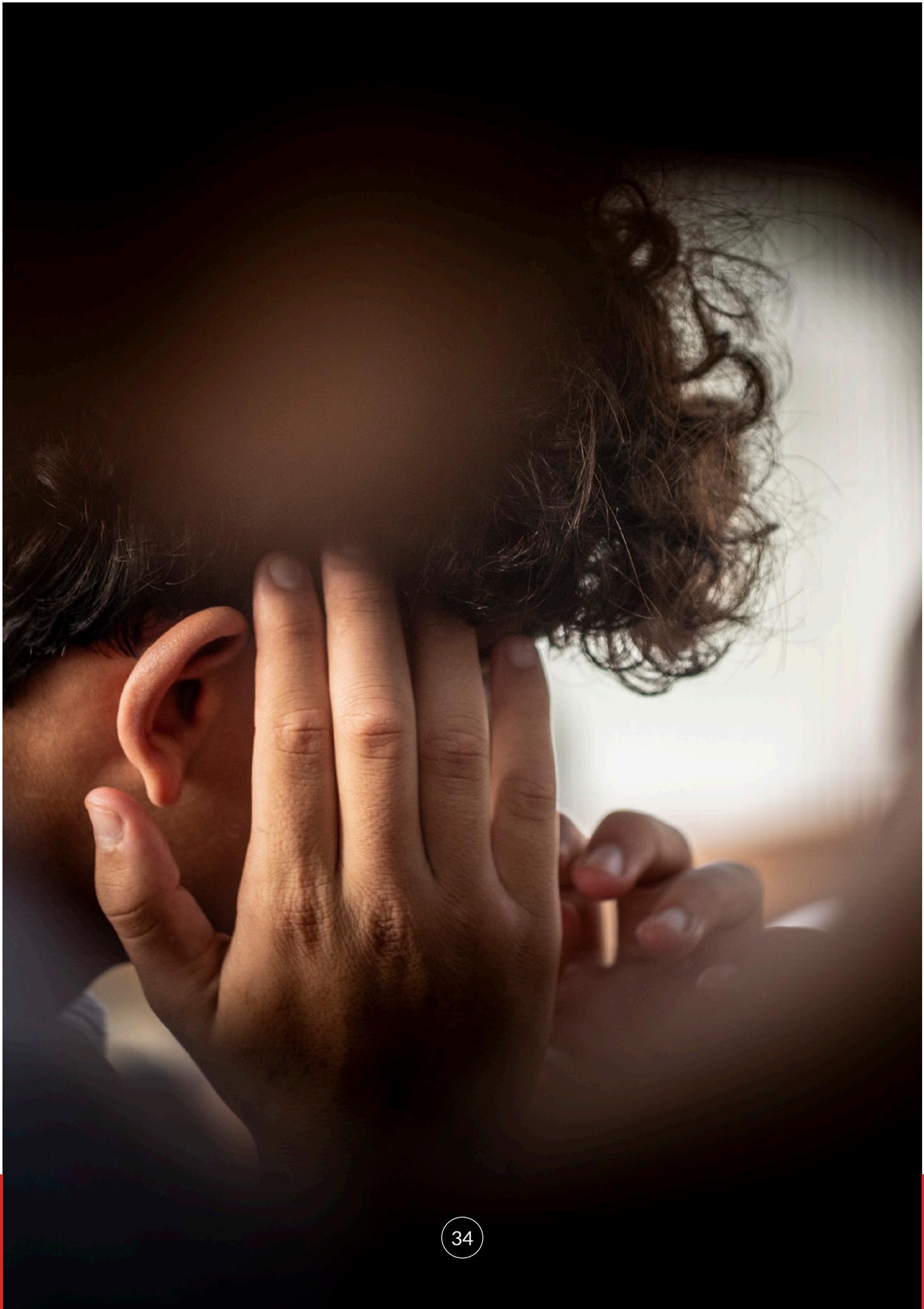
- **Salvaguardas procesales débiles**
  - **España y Polonia:** no existen mecanismos legales claros para impugnar evaluaciones de edad incorrectas; las autoridades tienen amplia discreción.
  - **Grecia e Italia:** mejores garantías legales, pero los menores a menudo carecen de información adecuada o de representación jurídica.
  - **Finlandia:** las evaluaciones de edad no pueden recurrirse por separado, ya que forman parte de la decisión de asilo.
- **Retrasos en las evaluaciones de edad y en la protección infantil**
  - **Grecia, España e Italia:** largos retrasos dejan a los menores en un limbo jurídico, afectando sus solicitudes de asilo y su acceso a alojamiento.
  - **Polonia:** la falta de un proceso formal puede mantener a los niños sin documentación o mal clasificados durante largos períodos.
  - **Finlandia:** los retrasos llegaban a seis meses; se han registrado algunas mejoras.
- **Acogida en instalaciones para adultos y exposición a riesgos**
  - **España y Polonia:** los menores de edad identificados erróneamente suelen ser ubicados en centros para adultos, lo que incrementa el riesgo de violencia, explotación y abuso.
  - **Grecia e Italia:** existen marcos legales para centros de acogida específicos para menores de edad, pero la saturación y la identificación errónea siguen llevando a niños y niñas a entornos de adultos.
  - **Finlandia:** suele ubicar mejor a los menores de edad en centros adecuados, aunque persisten inconsistencias en la evaluación de vulnerabilidades en frontera.

## **Aplicación del Pacto de Migración y Asilo: identificación y evaluación de la edad en las fronteras**

En virtud del Pacto sobre Migración y Asilo, el Reglamento de Cribado introduce un procedimiento obligatorio de cribado fronterizo que se aplica por igual a adultos y niños, sin excepciones. Abarca a los menores interceptados en la frontera, desembarcados tras operaciones de rescate o detenidos dentro del territorio sin pruebas de entrada. Durante el cribado, las autoridades deben verificar la identidad, realizar comprobaciones de vulnerabilidad y recopilar datos biométricos—incluidos los de niños y niñas de tan solo seis años. El Reglamento exige que «el interés superior del niño sea siempre una consideración primordial» y que la información se facilite de forma adaptada a la edad y comprensible para la infancia.

La puesta en práctica del cribado—que puede durar hasta siete días—requiere que los niños, niñas y las familias «permanezcan a disposición» de las autoridades de cribado, lo que crea la posibilidad de detención sistemática durante esta fase. La Directiva revisada sobre Condiciones de Acogida, aplicable durante el cribado, establece que la infancia y sus familias «por regla general» no deben ser detenidos, sino alojados en «instalaciones adecuadas con disposiciones especiales para menores, incluso, cuando proceda, en recursos no privativos de libertad basados en la comunidad». No obstante, la detención sigue permitiéndose en circunstancias excepcionales y como último recurso. La ausencia de una prohibición explícita de la detención de niños y niñas suscita serias preocupaciones, ya que puede conducir a un mayor uso de la detención durante la fase de identificación—práctica que ya se observa en varios contextos.

Es importante señalar que el procedimiento de cribado no hace referencia alguna a las evaluaciones de edad ni al principio del beneficio de la duda, excluyendo la posibilidad de realizar dichas evaluaciones durante el cribado. La evaluación de la edad podrá efectuarse durante el procedimiento de asilo en frontera, si procede, y deberá ser multidisciplinar, incluyendo una valoración psicosocial realizada por profesionales cualificados. El examen médico solo será posible como medida de último recurso.



### 3. Evaluación de vulnerabilidades

En contextos migratorios, se reconoce ampliamente que los niños y niñas corren un mayor riesgo de sufrir daños, abusos, explotación y negligencia. Los menores que viajan con familiares suelen subestimarse en las evaluaciones de vulnerabilidad y considerarse menos expuestos. Sin embargo, las experiencias vividas durante el trayecto y el estrés que soportan sus progenitores en los procedimientos fronterizos y a lo largo del proceso de asilo pueden afectar de forma significativa su salud mental y su bienestar general.<sup>27</sup>

La evaluación de vulnerabilidad es esencial para identificar los riesgos específicos que afrontan los niños migrantes y sus familias. Permite determinar a los solicitantes que quizá tengan dificultades para desenvolverse en el proceso de asilo debido a factores como la edad, el género, la discapacidad, enfermedades graves o experiencias de violencia y trauma, incluidas las secuelas de tortura, violación u otras formas de violencia psicológica, física o sexual. Estas evaluaciones garantizan que las personas vulnerables reciban las salvaguardas necesarias, condiciones de acogida adaptadas y atención especializada. Sin ellas, la infancia y las familias corren el riesgo de recibir un apoyo inadecuado, lo que agrava los desafíos durante la migración.

La mayoría de los países europeos reconocen formalmente esta vulnerabilidad e incorporan en sus marcos legales la obligación de identificar y atender las necesidades específicas de la infancia migrante. Esto es especialmente crítico en las fronteras, primer punto de contacto con las autoridades nacionales, donde la detección oportuna de vulnerabilidades puede repercutir considerablemente en la protección y el bienestar del menor durante todo el proceso migratorio o de asilo.

En los países examinados en este informe, la legislación incluye, por lo general, disposiciones que exigen evaluaciones de vulnerabilidad como parte de los procedimientos de asilo y acogida. Dichas evaluaciones pretenden garantizar que los niños y niñas—por su edad, etapa de desarrollo o experiencias traumáticas—reciban el apoyo y las salvaguardas adecuadas. No obstante, aunque el requisito legal existe, la claridad, la exhaustividad y la aplicación práctica de estas disposiciones varían sustancialmente entre Estados. En algunos, se han elaborado protocolos detallados y normalizados que orientan a las autoridades para realizar la evaluación de vulnerabilidad, con pasos para identificar traumas psicológicos, problemas de salud y riesgos de protección. En otros, el marco legal es vago o carece de detalles operativos, lo que se traduce en evaluaciones incoherentes o superficiales.

---

27 Kadir, A., Battersby, A., Spencer, N., & Hjern, A. (2019). Children on the move in Europe: a narrative review of the evidence on the health risks, health needs and health policy for asylum seeking, refugee and undocumented children. *BMJ paediatrics open*, 3(1).

Incluso donde existen disposiciones legales más sólidas, la ejecución efectiva de las evaluaciones afronta numerosos obstáculos. Uno de los más habituales es la falta de recursos adecuados. La escasez de personal capacitado—especialmente con experiencia en psicología infantil o atención informada en trauma—combinada con la disponibilidad insuficiente de intérpretes cualificados, suele mermar la calidad de las evaluaciones. Los agentes de primera línea pueden carecer de formación para reconocer vulnerabilidades menos visibles, como problemas de salud mental o indicios de trata, sobre todo cuando trabajan bajo presión en entornos fronterizos.

Las metodologías y la profundidad de las evaluaciones también difieren significativamente entre países. Algunos han adoptado enfoques integrales que incluyen revisiones médicas, pruebas psicosociales y entrevistas estructuradas con equipos multidisciplinares, buscando abarcar el conjunto de necesidades y experiencias del niño. En cambio, otros se limitan a controles sanitarios básicos o entrevistas informales, que pueden pasar por alto indicadores importantes de riesgo o trauma. La ausencia de un enfoque armonizado genera una brecha de protección, de modo que la identificación y atención de las necesidades de un menor dependen más de la geografía que de sus circunstancias individuales.

La puntualidad es otro aspecto clave. En varios países, las evaluaciones no se realizan con la rapidez necesaria, registrándose retrasos de días, semanas o incluso meses. Estas demoras obstaculizan la prestación oportuna de cuidados y servicios de apoyo y pueden prolongar la exposición del menor a condiciones inadecuadas o inseguras, incluida la detención o el alojamiento junto a adultos. La falta de urgencia desacredita la función protectora de las evaluaciones.

Otra preocupación se refiere al trato de los niños acompañados durante el proceso. Existe una gran disparidad sobre si —y cuándo— se ofrece a estos menores la oportunidad de hablar a solas con las autoridades. En algunos casos, nunca se les entrevista de forma independiente de sus padres, madres o tutores, pese a que las normas internacionales recomiendan entrevistas separadas para detectar posibles abusos, explotación o coacción dentro de la unidad familiar. La ausencia de entrevistas independientes puede constituir un riesgo de protección, pues limita la capacidad de las autoridades para identificar vulnerabilidades o necesidades ocultas.

En resumen, aunque la mayoría de los países reconocen jurídicamente la necesidad de evaluar vulnerabilidades y aplicar salvaguardas específicas para la infancia, la realidad es a menudo fragmentada e incoherente. La variabilidad en la claridad de los textos legales, los procedimientos operativos, los recursos y la capacidad profesional provoca disparidades significativas en la identificación y atención de las vulnerabilidades de los menores en las fronteras. Esta inconsistencia menoscaba la eficacia de los sistemas de protección y exige orientaciones más firmes, refuerzo de capacidades y mecanismos de rendición de cuentas que garanticen a todos los niños una protección igual y adecuada, con independencia del punto de entrada a Europa.

### ***Buenas prácticas: Grupo de trabajo sobre vulnerabilidades y Vademécum del Ministerio del Interior italiano***

El Ministerio del Interior italiano constituyó el «Grupo de trabajo sobre vulnerabilidades» con otros actores del sistema de acogida de inmigrantes, como la Cruz Roja italiana, las agencias de la ONU, EUAA, Frontex, la Comisión de la UE, otros ministerios italianos y el Instituto Nacional de Salud, Migración y Pobreza (NIHMP).

En 2023, este grupo desarrolló el «Vademécum para la identificación, derivación y atención de las personas que viven con vulnerabilidades que entran en Italia y dentro del sistema de protección y acogida», con el objetivo de crear un modelo de gobernanza para uniformar el enfoque de la identificación temprana, derivación y atención de las personas con necesidades específicas desde la llegada a Italia hasta la acogida.

La iniciativa demostró ser un buen ejemplo de cooperación interinstitucional y una base de referencia útil para que las prefecturas elaboren procedimientos operativos normalizados que se apliquen en sus respectivos territorios, teniendo en cuenta las aportaciones de los distintos agentes del sistema de acogida de inmigrantes, desde las autoridades públicas hasta las organizaciones de la sociedad civil, pasando por los organismos de Naciones Unidas.

## El caso de España

En España, el artículo 46.1 de la Ley de Asilo<sup>28</sup> reconoce la necesidad de tener en cuenta las circunstancias específicas de los solicitantes vulnerables. La norma contempla entre los colectivos vulnerables a los menores, los niños y niñas no acompañados, las personas con discapacidad, los ancianos, las mujeres embarazadas, los progenitores solos con hijos menores, los supervivientes de tortura, violación u otras formas graves de violencia física, psicológica o sexual, y las víctimas de trata.<sup>29</sup>

No obstante, tal como señala la ONG Accem, «la Ley de Asilo no prevé un mecanismo específico para la identificación temprana de solicitantes que pertenezcan a los grupos más vulnerables».<sup>30</sup> La ley recoge esta obligación solo en disposiciones generales de protección y no establece un sistema propio de evaluación de vulnerabilidades. En ausencia de un sistema estructurado de detección temprana, muchos solicitantes de estos grupos pasan inadvertidos o no acceden a las salvaguardas necesarias, lo que retrasa la asistencia adecuada y aumenta su exposición a daños y explotación adicionales.

En Canarias, según revelan las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, las evaluaciones de vulnerabilidad en los puntos de desembarco se limitan a la intervención de la Cruz Roja, centrada en identificar afecciones médicas que requieran atención urgente. Al tratarse de una criba sanitaria, otros tipos de vulnerabilidades normalmente no se identifican en este primer cribado: problemas de salud mental —como el trastorno de estrés postraumático (TEPT)— o indicios de trata de personas.

Tras el desembarco, Frontex, bajo coordinación de la Policía Nacional, realiza entrevistas centradas en el trayecto migratorio, con el objetivo principal de identificar a los traficantes o facilitadores —por ejemplo, quienes pilotaban la embarcación—. A diferencia de Italia, este proceso no cuenta con mediadores culturales ni busca específicamente detectar víctimas de trata infantil, aunque las entrevistas muestran que en ocasiones la OIM participa con ese mandato. Sucesivamente, en los CATE, donde las personas recién llegadas son detenidas hasta 72 horas, ACNUR y Save the Children apoyan las autoridades en la detección de personas potencialmente en necesidad de protección internacional y en proporcionar información y asesoramiento a niños y niñas respectivamente.

El trabajo de campo en Canarias constata que las intervenciones iniciales en los puntos de llegada marítima son demasiado breves para detectar vulnerabilidades de forma efectiva, sobre todo en el caso de los niños y niñas. La situación se agrava

28 Boletín Oficial del Estado (BOE) (2009). [Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.](#)

29 Accem (2024). [Spain: Identification, Asylum Information Database](#), European Council on Refugees and Exiles.

30 *Ibidem*.

por la ausencia de un actor público especializado, la falta de un enfoque basado en los derechos de la infancia y la carencia de perspectiva transcultural en todas las fases del proceso. La escasez de profesionales formados –intérpretes, mediadores culturales y especialistas con mandato público en infancia– limita aún más el acceso a apoyos específicos, incluidos los servicios de salud mental y asistencia psicológica. La falta de servicios de salud mental culturalmente sensibles resulta especialmente preocupante, ya que no aborda el trauma y las experiencias singulares de los niños migrantes, dejándolos sin la atención especializada que necesitan.

Las entrevistas confirmaron además que no hay psicólogos presentes en ningún CATE. Asimismo, la disponibilidad de psicólogos cualificados es problemática en el llamado «sistema de primera acogida» para menores creado bajo procedimientos de emergencia. Actores de la sociedad civil y abogados indican que, aunque los psicólogos figuran formalmente en plantillas o contratos, su accesibilidad real –ya sea por barreras idiomáticas o por la calidad de las consultas– sigue siendo motivo de preocupación, especialmente en islas pequeñas como El Hierro y Fuerteventura, donde los servicios de acogida se improvisan con frecuencia recurriendo a la ayuda de los residentes locales.



## Comparativa entre países

En los cinco países analizados, las evaluaciones de vulnerabilidad son incoherentes, tardías o inexistentes, dejando a muchos niños y niñas sin protección. Las necesidades relacionadas con salud mental, riesgos de trata y especificidades de la infancia se pasan por alto con frecuencia, sobre todo en los puntos fronterizos donde la detección temprana es crucial. Se requieren reformas urgentes para estandarizar los exámenes centrados en la infancia, mejorar la coordinación interinstitucional y garantizar la identificación oportuna de los menores en riesgo.

- **Evaluaciones incoherentes e insuficientes**

- **España y Polonia** carecen de marcos formales de evaluación de vulnerabilidad, por lo que muchos niños y niñas quedan sin salvaguardas. La Ley de Asilo española reconoce a los colectivos vulnerables, pero no garantiza la identificación temprana. En Polonia, las evaluaciones prácticamente no existen.
- **Grecia e Italia** integran los exámenes de vulnerabilidad en los procedimientos de asilo, pero los retrasos y la falta de uniformidad merman su eficacia. El proyecto *Ippokratis* de Grecia<sup>31</sup> se está ampliando, aunque sigue siendo insuficiente.
- **Finlandia** también incorpora las evaluaciones de vulnerabilidad en el proceso de asilo, si bien no parece contar con procedimientos sistemáticos. Con el cierre de la frontera oriental, el proceso en frontera es poco claro, y preocupa que los menores puedan ser rechazados basándose solo en valoraciones visuales.

- **Salud mental y trauma desatendidos**

- **Grecia, Polonia y España:** pese al elevado nivel de trauma entre los menores migrantes, los servicios de salud mental son mínimos. Las barreras lingüísticas y la escasez de psicólogos limitan aún más el apoyo.

31 International Organization for Migration. *“IPPOKRATIS I: Provision of Medical and Psychosocial Services to Residents of the Accommodation Facilities under the Responsibility of the Reception and Identification Service”*.

- **Italia:** existe un cribado psicológico, pero suele retrasarse, especialmente en el caso de los niños acompañados.
- **Finlandia:** no hay indicios claros de que la salud mental se considere de forma sistemática en las evaluaciones de vulnerabilidad.
- **Riesgos de trata no abordados adecuadamente**
  - **Polonia:** los menores sospechosos de ser víctimas de trata a veces se clasifican como adultos y se alojan en centros cerrados, lo que incrementa su vulnerabilidad.
  - **España e Italia:** los mecanismos de identificación en los puntos de desembarco son débiles; los exámenes se centran a menudo en detectar traficantes más que víctimas de trata.
- **Ausencia de evaluaciones específicas para niños**
  - **Grecia, Italia y España:** los menores acompañados se evalúan generalmente como parte de la unidad familiar, por lo que pueden pasarse por alto riesgos individuales. Las entrevistas separadas a los niños y niñas rara vez se realizan.
  - **Polonia, Finlandia y España:** no existe un protocolo normalizado que garantice entrevistas a los menores por separado de los familiares.
- **Retrasos burocráticos y escasa coordinación**
  - **Grecia y España:** los atascos en el cribado provocan que las solicitudes de asilo se tramiten antes de completar evaluaciones de vulnerabilidad exhaustivas.
  - **Polonia:** la falta de coordinación interinstitucional provoca que las víctimas de trata desaparezcan sin seguimiento.
  - **Italia:** se han logrado ciertos avances en los sistemas de derivación, pero la aplicación sigue siendo irregular.

## ***Aplicación del Pacto de Migración y Asilo: evaluaciones de vulnerabilidad durante el cribado***

En el marco del Pacto sobre Migración y Asilo, el Reglamento de Cribado introduce disposiciones relevantes que exigen realizar evaluaciones preliminares de vulnerabilidad en las fronteras durante el proceso de cribado, pero no llega a imponer la participación obligatoria de las autoridades de protección infantil. En su lugar, utiliza un lenguaje poco vinculante, indicando que dichos actores pueden estar «estrechamente implicados», «cuando sea necesario» o «cuando proceda». Esta ambigüedad no debe servir de excusa para una implicación mínima. Para garantizar que los derechos de los niños y niñas se respeten en la práctica —y no solo en teoría— los Estados miembros deben ir más allá del texto y establecer procedimientos que aseguren la participación significativa de profesionales formados en protección infantil en cada caso. Es fundamental evitar que las evaluaciones sean realizadas por personal con conocimientos limitados de protección de la infancia —como guardias fronterizos u oficiales de migración— en lugar de especialistas cualificados.

En consecuencia, la identificación inicial de vulnerabilidades —crucial para determinar las salvaguardas y los procedimientos adecuados— puede resultar superficial, apresurada y guiada más por consideraciones de seguridad que por un enfoque basado en derechos. Esto cobra especial importancia debido al plazo muy reducido y a las condiciones en las que deben llevarse a cabo estas evaluaciones. Como advirtió un abogado en Grecia, estas condiciones se verán aún más comprometidas por los estrictos plazos del Pacto: «Si ya es difícil para una autoridad estatal realizar una evaluación de vulnerabilidad y un cribado completo en 25 días, imaginen pedir al Centro de Recepción e Identificación (RIC) de Malakasa que lo haga en siete; no sé qué calidad de cribado vamos a obtener». Las evaluaciones de vulnerabilidad eficaces requieren no solo conocimientos especializados, sino también un contexto adecuado y tiempo suficiente.

## 4. Tutela

Esta parte analiza el funcionamiento de la tutela y el acceso a la representación legal de los niños y niñas no acompañados o separados en las fronteras europeas. La tutela es una medida formal de protección mediante la cual un tutor legalmente designado actúa en el interés superior del menor, ofreciéndole apoyo y orientación esenciales durante todo el proceso de asilo. El tutor resulta fundamental para salvaguardar los derechos y el bienestar de los menores no acompañados o separados, garantizando su acceso a los servicios sociales, jurídicos y educativos—recursos a menudo difíciles de gestionar o totalmente inaccesibles sin el respaldo familiar.

La figura del tutor es especialmente crucial para los menores no acompañados, que se encuentran entre los grupos más vulnerables en los contextos migratorios. Los sistemas europeos de tutela deben estar alineados con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), que establece el interés superior del menor como consideración primordial, y con la Directiva sobre condiciones de acogida de la UE, que obliga a los Estados miembros a nombrar representantes cualificados para los menores no acompañados. La designación oportuna de un tutor en los puntos de entrada fronterizos es vital, pues es cuando los niños y niñas están más expuestas a la explotación, la detención arbitraria o a quedar fuera de los sistemas de protección infantil.

Sin embargo, los sistemas de tutela en España, Grecia, Italia, Polonia y Finlandia afrontan retos persistentes para ofrecer protección eficaz y a tiempo durante las fases críticas de cribado, registro y tramitación de asilo. A pesar de la obligación legal de nombrar tutores, los retrasos y la aplicación irregular a menudo dejan a los menores sin el apoyo o la representación adecuados—especialmente en momentos cruciales como la determinación de edad, el registro inicial y las entrevistas de asilo. La ausencia de un tutor, o la presencia de un tutor «de guardia» asignado únicamente para trámites concretos y sin conocimiento del menor, incrementa el riesgo de identificación errónea, errores de procedimiento y explotación, aumentando notablemente la vulnerabilidad de los niños. Las debilidades sistémicas en la tutela se manifiestan de forma distinta en los cinco países. En Polonia, por ejemplo, el sistema es especialmente deficiente: la tutela se asigna con frecuencia de manera arbitraria a representantes legales nombrados por los tribunales (*kurators*) que carecen de experiencia específica en infancia, lo que se traduce en protección insuficiente y escasa supervisión. Un problema común en todos los países es la escasez de tutores formados y cualificados, lo que provoca cargas de trabajo excesivas y limita la capacidad para ofrecer un apoyo individualizado. La ausencia de formación obligatoria agrava aún más la situación, dejando a muchos tutores sin los conocimientos especializados necesarios para acompañar eficazmente a los menores en complejos procedimientos legales y de asilo.

Estas carencias estructurales hacen que la tutela resulte ineficaz o inaccesible en muchos contextos fronterizos—precisamente donde más se necesita. En los puntos de entrada, los tutores son esenciales para defender los derechos de los menores, evitar fallos procedimentales y garantizar el acceso a servicios y protecciones fundamentales. Sin una reforma urgente—que incluya marcos jurídicos más sólidos, mayor inversión en personal y un modelo de tutela más individualizado—los niños no acompañados seguirán enfrentándose a retrasos significativos, protección insuficiente y barreras sistémicas para su inclusión social y jurídica en Europa.

### **Buenas prácticas: Kit integral de Evaluación del Interés Superior para menores no acompañados en Grecia**

Desde 2022, Grecia implementa un proyecto integral para armonizar los Procedimientos de Evaluación del Interés Superior (BIP) de los niños y niñas no acompañados o separados, liderado por la Secretaría General (GSIVP) con apoyo de ACNUR y la EUAA. El objetivo es estandarizar las prácticas de gestión de casos relacionadas con las evaluaciones del interés superior, garantizando medidas de protección coherentes y centradas en la infancia. Los elementos clave del kit son:

- » **Aplicación nacional:** el proyecto opera en los Centro de Acceso Controlado Cerrado (*Closed Controlled Access Centre, CCAC*) y zonas fronterizas, focalizado en menores no acompañados en «zonas seguras».
- » **Programa exhaustivo de formación:** se han realizado sesiones de formación de formadores que dotan a los principales actores de protección infantil, tutores y personal de los CCAC de las competencias necesarias para llevar a cabo Evaluaciones del Interés Superior (*Best Interests Assessment, BIA*) eficaces. Los formadores certificados difunden después el conocimiento dentro de sus organizaciones.
- » **Herramientas normalizadas:** el kit incluye un manual, guías, procedimientos operativos estándar y dos instrumentos adaptados, la BIA breve para evaluaciones iniciales y la BIA exhaustiva para valoraciones en profundidad.
- » **Enfoque contextualizado:** basado en las directrices globales de ACNUR, el kit se ha adaptado para abordar las necesidades específicas del contexto griego.

## El caso de España

El marco jurídico que regula la tutela de los menores no acompañados se recoge en la Ley de Protección jurídica del menor, en el Código Civil<sup>32</sup> siendo la infancia migrante no acompañada tutelada bajo los sistemas de protección de la infancia de las comunidades autónomas con los demás niños y niñas privados de cuidado.

En España, la tutela legal se constituye tras una declaración formal de desamparo, un procedimiento que puede prolongarse hasta tres meses antes de que se nombre al tutor. Durante ese periodo puede concederse una guarda provisional, pero sin plenas facultades de representación. Los plazos para formalizar la tutela varían entre comunidades autónomas, generando desigualdades en los servicios de protección infantil principalmente debido a problemas de saturación y falta de plazas.

La tutela corresponde legalmente a la autoridad pública de protección de menores, que en la práctica es la Dirección General de Protección de la Infancia de cada comunidad autónoma. En las Islas Canarias, por ejemplo, la responsabilidad recae en la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia.

En la práctica, la guarda suele delegarse en el director del centro de protección donde se aloja al menor, y no se nombra a un tutor individual. Esto provoca ratios cuidador-niño muy dispares y con frecuencia superiores a los estándares debido a la sobreocupación y a la escasez de recursos. El problema se agrava porque, bajo el Decreto-ley 23/2020, de 23 de diciembre, los centros de «acogida de emergencia» para niños y niñas migrantes en Canarias no respetan los límites de capacidad establecidos para los demás centros de protección.

A enero de 2025, Canarias tutelaba a más de 5.000 niños niñas y adolescentes llegados al archipiélago. En España no existe la figura de un tutor legal individualizado, se opta por un enfoque institucional, asignando la tutela a los servicios de protección. Esto limita el apoyo personalizado. Como resumía un entrevistado: «El sistema está fallando: no ven a los niños y niñas ni sus condiciones hasta que surge alguna queja de la sociedad civil».

Algunos actores de la sociedad civil vieron con buenos ojos la propuesta del nuevo Pacto de Migración y Asilo de fijar una ratio de un tutor por cada 30 menores; otros plantearon dudas legítimas: «¿Quién y cómo verificará la cualificación de esos tutores? ¿Cómo se evitarán conflictos de interés si trabajan para el mismo centro de acogida?».

A diferencia de otros países europeos, España carece de una bolsa de tutores individuales formados, de modo que los menores no cuentan con una representación

<sup>32</sup> **Ley Orgánica 1/1996**, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Published January 17, 1996.

estable y personalizada durante su estancia en el sistema. Este vacío complica la tutela efectiva en regiones con altas llegadas, como Canarias y Andalucía. Varias personas entrevistadas —ONG, abogados y personal público— coincidieron en que el tutor debería tener formación en protección infantil y buen conocimiento de los procedimientos de migración y asilo para orientar a los menores.

Algunos sugirieron establecer requisitos formales de competencia centralizados, con la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) liderando la formación especializada. Las autoridades consideran esa figura esencial como «titular» del expediente de cada menor, pues a menudo se pierde información al trasladar a un niño entre regiones. Sin embargo, ello suscita la cuestión de si vincular en exceso a un menor a un solo tutor o lugar responde siempre a su interés superior.

En las islas Canarias, durante la fase de desembarco y llegada se detectan varios problemas: la ausencia de abogados, tutores o representantes de las instituciones autonómicas competentes en protección de la infancia (Fiscalía especializada en infancia y Dirección General de Infancia). Como señaló un miembro de la sociedad civil, «en los trámites fronterizos no reciben ayuda. Imagina: acaban de cruzar el mar y la policía les pregunta «¿Cuándo naciste?»; responden solo con el año, aunque sepan la fecha. Nadie les asesora y esa información incompleta se considera incluso «engaño» y esto acorta el periodo de protección». Ni la Fiscalía especializada ni la Dirección General suelen ver en persona a los menores antes de que sean derivados al sistema de protección una vez su minoría ya ha sido detectada; según algunos entrevistados, carecen de conocimiento específico en materia migratoria y dejan la tarea de detección temprana de la minoría de edad a la policía presente en desembarcos y CATE.

### ***La historia de Karim: las consecuencias de no tener tutor individual***

*Karim*, de 21 años, llegó a Melilla desde Marruecos en 2018 con 15 sin recibir tutela efectiva. Tras varios intentos como polizón, entró legalmente con su madre, que lo dejó al cuidado de un tío abuelo por dificultades económicas. *Karim* huyó, vivió en la calle entre 2018-2020, expuesto a la violencia y al hambre, y solo ingresó en el sistema de protección poco antes de cumplir 18 —demasiado tarde para un apoyo real—. Terminó sin hogar, con adicciones y perdió la visión por una afección ocular sin tratar. Su caso muestra las graves consecuencias de la ausencia de un tutor individual pese a existir tutela «sobre el papel».



### **La historia de Ronaldo: la estabilidad de contar con cuidadora**

Apodada *Ronaldo* como su futbolista favorito, esta niña mauritana de 8 años llegó a Canarias con su madre, su principal cuidadora. Al preguntarle qué era lo más importante, dibujó a su familia de la mano dentro de un corazón. Sueña con ser médica, conducir un Toyota y comer helados con su madre. Su historia refleja la importancia de un cuidador constante: la protección materna le permite centrarse en sus aspiraciones, a diferencia de los niños y niñas no acompañados sin apoyo individualizado.

Estas experiencias subrayan la urgencia de implantar una tutela individualizada en España para que ningún niño o niña quede atrapado en lagunas burocráticas ni en ciclos de abandono y desprotección.

## Comparativa entre países

- **Retrasos y vacíos en la asignación de tutores**
  - **España y Grecia:** la burocracia provoca que los menores esperen meses para recibir tutor. En España se exige una declaración de desamparo (hasta tres meses); el nuevo sistema griego sí prevé tutores físicos (2022) pero aún está incompleto, dejando zonas fronterizas sin cobertura.
  - **Italia:** el sistema basado en tutores voluntarios sufre carencias, lo que genera largas esperas e incoherencias regionales.
  - **Polonia:** el proceso es más rápido, pero carece de formación y criterios de selección, lo que deriva en una tutela poco eficaz.
  - **Finlandia:** se nombra tutor en 1-2 semanas, pero su función es en gran parte simbólica; los menores dependen más del personal de los centros de acogida.
- **Falta de tutores cualificados e individualizados**
  - **España y Polonia:** no hay tutores individuales—España recurre a los servicios institucionales de protección a la infancia; Polonia asigna abogados aleatorios y sin formación (*kurators*).
  - **Italia:** los tutores individuales carecen de formación específica, lo que limita la calidad del cuidado.
  - **Finlandia:** no se exigen competencias especializadas en protección de menores a los tutores.
- **Ausencia de tutores durante procedimientos clave**
  - **Grecia, España y Polonia:** la falta de tutores retrasa pruebas de edad, entrevistas de asilo y otros trámites legales, provocando clasificaciones erróneas y vulneraciones de derechos.

- **Italia y Finlandia:** los tutores sí están presentes en las entrevistas de asilo, pero su eficacia varía— Italia muestra desigualdad regional y, en Finlandia, la tutela es sobre todo formal
- **Sobrecarga y altas ratios de menores por tutor**
  - **España y Grecia:** España carece de una bolsa de tutores formados; solo en Canarias, 5.000 menores de edad requerirían más de 160 tutores individuales. Grecia aún no ha alcanzado su objetivo de 180 tutores.
  - **Italia y Finlandia:** el sistema italiano no cuenta con suficientes voluntarios formados; Finlandia no establece un límite de casos por tutor.
  - **Polonia:** los abogados-tutores gestionan cargas excesivas y algunos consideran la desaparición de un menor como un alivio.
- **Barreras sistémicas: idioma, burocracia y debilidades estructurales**
  - **Grecia y Polonia:** la falta de servicios de interpretación dificulta la comunicación entre infancia y tutores.
  - **España e Italia:** la lentitud burocrática deja a los niños y niñas en un limbo legal; en Italia existen disparidades regionales en el acceso a la tutela.
  - **Finlandia:** el nombramiento es rápido, pero la ausencia de estándares de formación limita la eficacia de los tutores.

## **Aplicación del Pacto de Migración y Asilo: tutela y fronteras**

Bajo el Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, se introducen nuevas disposiciones sobre la tutela de menores no acompañados durante los procedimientos fronterizos.

El Reglamento de Cribado permite nombrar a una «persona capacitada» de manera temporal para asistir a niñas y niños no acompañados cuando aún no se ha designado un tutor formal. Dicha persona debe ser independiente del proceso de cribado y estar formada para actuar en el interés superior del menor, garantizando un apoyo adaptado a la edad y a la infancia durante las fases iniciales.

El Pacto no fija un plazo estricto para el nombramiento del tutor formal, quien debe designarse lo antes posible durante el cribado, dejando que cada Estado miembro establezca sus propios tiempos según sus sistemas nacionales. En períodos de llegadas masivas, un representante temporal puede atender hasta a 50 menores, aunque la carga estándar se limita a 30. Estos topes buscan equilibrar la necesidad de apoyo inmediato con la disponibilidad de personal cualificado.

Los Estados miembros también deben crear sistemas de supervisión y rendición de cuentas sobre la tutela. Esto incluye informar a los menores sobre cómo presentar quejas y garantizar que los tutores o representantes temporales reciban la formación adecuada. Sin embargo, el Derecho de la UE no establece normas detalladas sobre la calidad o la frecuencia de esta supervisión, dejando margen a la discreción nacional.

---

## **5. Detención y condiciones de la acogida**

Aunque el derecho internacional prohíbe la detención de niños y niñas por motivos migratorios, en la práctica muchos Estados siguen imponiendo restricciones a la libertad de movimiento o alojan a los niños en centros que constituyen una detención de facto. Las condiciones de acogida también varían enormemente: algunos sistemas ofrecen una atención estructurada y centrada en la infancia, mientras que otros dependen de recursos desbordados o soluciones improvisadas.

Esta parte analiza las prácticas de detención y de acogida de menores no acompañados en España, Grecia, Italia, Finlandia y Polonia y destaca situaciones límite como la detención arbitraria, el confinamiento prolongado, la separación familiar y el acceso insuficiente a servicios esenciales.

Las condiciones de primera llegada, acogida y detención en Europa evidencian un marcado contraste en el modelo desarrollado por cada estado miembro. Países como Finlandia han priorizado históricamente alternativas a la detención y enfoques centrados en el niño o niña y, en España, la acogida de la infancia no acompañada se da bajo el mismo sistema público de protección a la infancia que cualquier otro niño o niña tutelado. Sin embargo, Grecia, Polonia, Italia siguen enfrentando carencias sistémicas, prácticas de detención arbitrarias y una atención insuficiente. Las islas Canarias y las islas griegas ilustran retos adicionales, como la calidad inconsistente de los servicios y las separaciones familiares durante los traslados entre islas y hacia la península. Abordar estos problemas exige políticas armonizadas, financiación sostenible y un compromiso firme con la protección de los derechos y el bienestar de todos los niños y niñas que migran.

---

### ***El caso de España***

En España, la detención administrativa de personas migrantes se produce en dos fases principales: (1) la fase de cribado a la llegada y (2) la posterior detención preventiva para quienes tienen órdenes de expulsión. Aunque existen salvaguardas legales para limitar la detención de menores en las llegadas, los repuntes migratorios y la insuficiencia de personal para casos de contingencia en ocasiones han causado estancias prolongadas en instalaciones inadecuadas para la infancia, especialmente en las Canarias.

**Detención en llegadas marítimas en los CATE:** conforme al artículo 62 de la Ley de extranjería, las personas migrantes pueden ser detenidas hasta 72 horas para su identificación, cribado y controles de seguridad. En el caso de los menores, la detención no debe superar las 24 horas. Esto se aplica a todas las nuevas llegadas en los CATE, donde se realizan la identificación, el examen médico y la primera evaluación de vulnerabilidad. En situaciones de repunte migratorio el límite de 72 horas se ha sobrepasado, sobre todo en contextos de llegadas numerosas y seguidas. Informes de El Hierro y otras islas canarias señalan que, debido a la falta de capacidad, se han dado situaciones en las que adultos y menores han permanecido juntos varios días en condiciones inadecuadas, alojados en tiendas de campaña instaladas en el puerto y gestionadas por la empresa constructora.

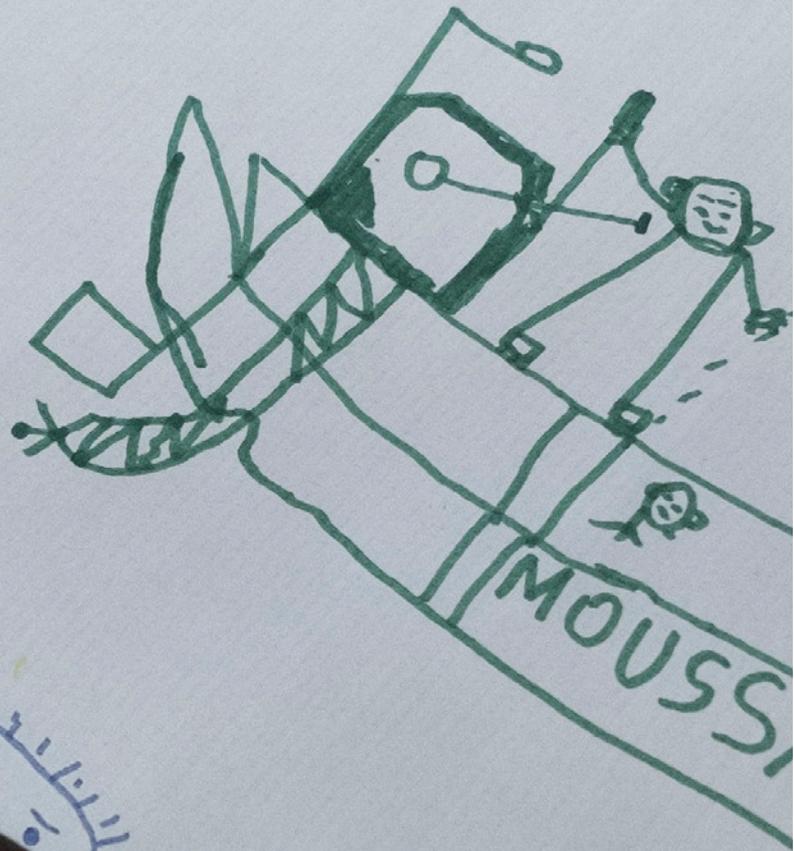
Aunque el derecho internacional y europeo dispone que todos los niños y niñas —y, en especial, los no acompañados— no deben ser detenidos, los vacíos legales y la falta de recursos de acogida especializados provocan que los niños permanezcan en instalaciones inadecuadas.

- Los menores identificados en los CATE deberían ser trasladados inmediatamente al sistema de protección infantil de la comunidad autónoma competente.
- Los retrasos en el reconocimiento de la edad, la asunción de tutela y la escasez de plazas y la falta de traslados hacen que muchos menores permanezcan en alojamientos de emergencia durante largos periodos.
- El Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) ha advertido de que, tras la llegada por mar, las personas en tránsito —incluidos los menores— suelen quedar retenidas en los CATE bajo supervisión policial y con libertad de movimiento restringida, lo que equivale a detención sin garantías específicas para la infancia.

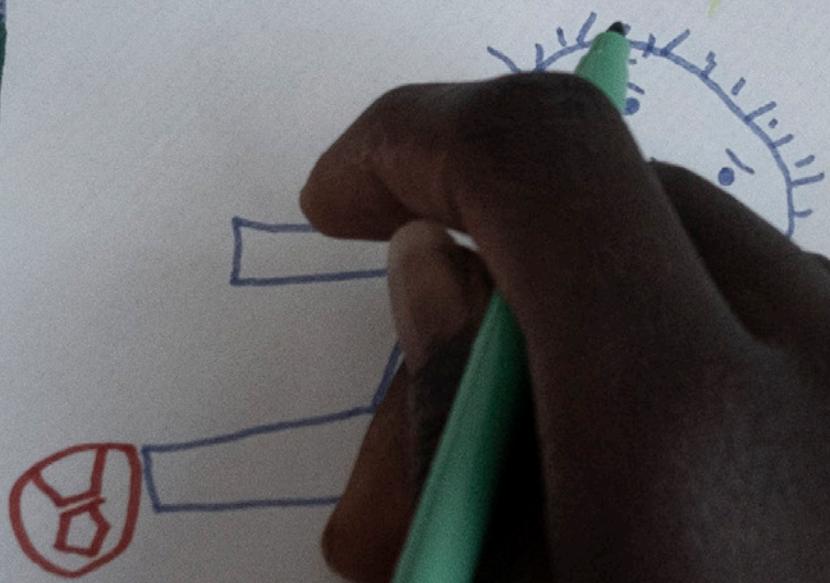
**Detención previa a la expulsión:** para los migrantes con órdenes de expulsión, la detención en los CIE se rige por el Real Decreto 162/2014. Conforme a la legislación española, la detención puede durar hasta 60 días antes de la expulsión. La detención de la infancia no acompañada está prohibida, aunque puede ocurrir cuando el niño o niña no es identificado como persona menor de edad.



MOUSSA



MOUSSA



## Comparativa entre países

- **Protecciones jurídicas vs. realidad**

Aunque el derecho internacional y de la Unión Europea prohíbe la detención de la infancia por motivos migratorios, persisten políticas nacionales restrictivas. **España, Grecia, Polonia, Finlandia e Italia** siguen deteniendo de facto a menores en determinadas circunstancias.

- **Prácticas de detención y confinamiento arbitrario**

- **España y Grecia:** los niños y niñas sufren detención *de facto*. En España, los CATE retienen a menores de edad con personas adultas y en condiciones restrictivas; en Grecia, se imponen limitaciones de movimiento en los CCAC y RIC.
- **Polonia:** los menores mal clasificados pueden ser internados en centros cerrados; la «detención preventiva» contra la trata suele vulnerar sus derechos.
- **Italia:** la identificación en frontera desemboca con frecuencia en detención de facto.
- **Finlandia:** rara vez detiene a menores no acompañados, pero los proyectos de ley en tramitación podrían ampliar la detención.

- **Condiciones de acogida: calidad y supervisión**

- **España:** el sistema de protección de menores de Canarias está sobrecapado y no proporciona un adecuado estándar de protección; la Fiscalía ha ordenado el cierre de algunos centros por sus malas condiciones.
- **Grecia:** el hacinamiento en CCAC y RIC, junto con la escasez de bienes básicos, servicios esenciales y espacios adaptados a la infancia, crea un entorno opresivo que obliga a los menores —incluidos los no acompañados— a vivir en condiciones inseguras e indignas.

- **Italia:** existen centros de primera acogida, pero la sobreocupación y la lentitud en las derivaciones limitan el acceso a la educación y al apoyo psicológico.
- **Polonia:** los niños y niñas no acompañados se alojan en orfanatos mal dotados o instalaciones improvisadas.
- **Finlandia:** las condiciones suelen ser positivas, pero la creciente participación del sector privado suscita dudas sobre la calidad.

- **Separación familiar y sus repercusiones**

- **Finlandia:** las políticas de detención han provocado la separación de padres —sobre todo de los padres varones— del resto de la familia.
- **Polonia y Italia:** la ausencia de instalaciones específicas en Polonia dificulta el seguimiento de los menores; Italia prioriza la unidad familiar, pero enfrenta problemas para ubicar a las familias en situaciones de emergencia.

- **Salvaguardas infantiles y asistencia jurídica irregulares en sistemas de acogida semicerrados**

**En todos los países,** los dispositivos semicerrados y las lagunas legales y procedimentales dejan a los menores sin ayuda adecuada en entrevistas de asilo, evaluaciones de edad y procesos de expulsión.

Además, la escasez de psicólogos infantiles, intérpretes y mediadores culturales limita aún más el acceso de los niños y niñas a servicios esenciales.

## **Aplicación del Pacto de Migración y Asilo: detención y acogida**

El Pacto establece un procedimiento de asilo y otro de devolución en la frontera, lo que conlleva la posibilidad de que las familias con hijos e hijas mayores de 12 años permanezcan detenidas durante estos procedimientos hasta diez meses.

La práctica de los procedimientos fronterizos ha sido cada vez más utilizada por los Estados miembros europeos, lo que suscita preocupación, ya que a menudo conduce a la detención de los solicitantes. Save the Children ha observado que cada vez es más fácil detener a niños y niñas migrantes y refugiados, ya que se han introducido nuevas medidas como el enfoque de puntos críticos (*Hotspot*) en Grecia e Italia, la restricción de movimientos aprovechando las características geográficas en islas o enclaves (es decir, Ceuta y Melilla y en las islas Canarias) o mediante la adopción de prácticas como las «medidas de custodia protectora temporal» griegas.

Los procedimientos fronterizos se caracterizan por el uso de la detención o la restricción de movimientos, la reducción de los plazos para la toma de decisiones, la limitación del derecho a permanecer durante los recursos, la falta de información suficiente a los solicitantes y la reducida accesibilidad para las ONG y los proveedores de asistencia jurídica en las instalaciones donde se llevan a cabo los procedimientos.

Como afirman el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño: «los niños nunca deben ser detenidos por motivos relacionados con su situación migratoria o la de sus padres, y los Estados deben poner fin rápida y completamente a la detención de niños y niñas por motivos de inmigración o erradicarla».

## 6. Supervisión y monitoreo

### Proyectos piloto de monitoreo en Croacia y Grecia

En 2018 la Comisión Europea instó por primera vez a Croacia a crear un mecanismo de vigilancia fronteriza. En octubre de 2020, a través del Pacto sobre Migración y Asilo, propuso que los Estados miembros implantaran mecanismos independientes de vigilancia fronteriza (IBMM, por sus siglas en inglés) para investigar las denuncias de violaciones de derechos fundamentales en las fronteras.

El Mecanismo Independiente de Monitoreo de Croacia (IMM), creado en junio de 2021, debía supervisar las operaciones fronterizas que afectan a personas migrantes y solicitantes de asilo, garantizando el respeto de los derechos humanos —incluidas las evaluaciones de vulnerabilidad—. No obstante, se ha visto seriamente limitado:

- Sus actividades se reducen a revisar expedientes administrativos de casos cerrados y a analizar el marco normativo, sin acceso directo a las víctimas ni inspecciones sin previo aviso en la «frontera verde», donde suelen producirse las devoluciones en caliente.
- Su independencia se resiente al depender del Ministerio del Interior para su financiación.

El primer informe anual (julio 2022) reveló su ineficacia: los rechazos en frontera han sido recogidos únicamente a partir de noticias de prensa y de datos ministeriales, y no por investigaciones propias. El Consejo Asesor recomendó ampliar el mandato, mejorar el acceso a la información, realizar visitas imprevistas y reforzar la cooperación, pero muchas recomendaciones siguen sin aplicarse. En su segundo mandato (desde noviembre 2022) no publicó informes de actividades y solo reanudó parte de la actividad entre junio y diciembre. La web oficial no se lanzó hasta agosto 2024 y el último informe fue retirado temporalmente tras su publicación.

Según la ONG *Centre for Peace Studies* (CPS), se han presentado al menos 18 denuncias penales por expulsiones ilegales y violencia en la frontera hasta la fecha, ninguna ha prosperado. Desde 2017, el CPS ha interpuesto 12 denuncias, 10 de ellas por tortura, trato inhumano y expulsiones contrarias al principio de no devolución (art. 3 CEDH).

En Grecia, el gobierno sigue sin abordar de forma eficaz las denuncias de devoluciones en caliente y malos tratos en frontera. En 2022 asignó la investigación a la Autoridad Nacional de Transparencia (NTA) en lugar de crear un organismo inde-

pendiente; organizaciones civiles denuncian que la NTA carece de independencia y pericia. Ese mismo año se nombró un Responsable de Derechos Fundamentales (FRO) y una comisión especial dentro del Ministerio de Migración y Asilo, pero sus nombramientos por la propia administración comprometen su autonomía y «no han aumentado la rendición de cuentas ni producido informes públicos».

La Defensora del Pueblo Europea ha subrayado recientemente las carencias de supervisión de los fondos de la UE en Grecia y ha reclamado una mayor transparencia, más actores independientes y un papel más claro para el FRO. La reticencia de las autoridades a investigar, como reveló el naufragio de Pylos, refuerza la necesidad de un control constante.

### ***Supervisión desde la sociedad civil***

Las organizaciones de la sociedad civil de toda Europa desempeñan un papel esencial en la supervisión, la defensa y la protección de los derechos de los niños migrantes y solicitantes de asilo en las fronteras. Su labor incluye documentar violaciones de derechos, ofrecer asistencia jurídica, apoyar las evaluaciones de vulnerabilidad y garantizar el acceso a servicios de protección infantil. Sin embargo, en toda la UE, las organizaciones operan cada vez más en un entorno hostil caracterizado por el estrechamiento del espacio cívico, la inseguridad financiera y presiones legales y políticas que socavan su independencia y su acceso.

- **Espacio en retroceso para la sociedad civil en las fronteras**

Aunque las organizaciones siguen siendo esenciales para la rendición de cuentas y la defensa, varios países limitan cada vez más su supervisión en las fronteras. En Grecia, los defensores de los derechos humanos sufren campañas de difamación, amenazas e incluso investigaciones penales, reflejo de una erosión más amplia del Estado de derecho. Las ONG deben sortear procesos de registro opacos y requisitos de entrada gravosos para acceder a los campamentos y centros de acogida. Incluso organizaciones consolidadas experimentan retrasos y denegaciones cuando solicitan entrar en instalaciones clave como los RIC y CCAC. Estas barreras limitan gravemente su capacidad de supervisar las condiciones de protección infantil e intervenir en momentos críticos de vulnerabilidad.

En Polonia, las narrativas xenófobas y la respuesta de crisis en la frontera con Bielorrusia han creado un entorno hostil para la sociedad civil. Una percepción de «doble rasero» —refugiados ucranianos bienvenidos mientras que otros son tratados con sospecha— complica la defensa de un trato equitativo. Las organizaciones señalan que este trato desigual socava la protección coherente de todos los niños, independientemente de su nacionalidad u origen.

En Finlandia, el clima político es cada vez más antagónico hacia las ONG. Los actores de la sociedad civil suelen moderar sus críticas a las políticas gubernamentales para no poner en peligro su financiación o su acceso a los niños migrantes. Como afirmó un profesional: «Las ONG evitan hablar en contra de las leyes o políticas gubernamentales por miedo a perder financiación o acceso a los niños migrantes». Esta autocensura menoscaba la defensa efectiva y debilita los mecanismos de supervisión.

- **Acceso insuficiente y obstáculos legales**

En España, los actores de la sociedad civil encuentran un acceso limitado a la infancia, especialmente en los puntos de primera llegada como las islas Canarias. Los profesionales del derecho señalan que el asesoramiento legal en los CATE se realiza a menudo bajo vigilancia, lo que socava la confianza y la confidencialidad. Un abogado compartió: «Nuestras conversaciones no son privadas, sino que las supervisa la policía o los guardias... Esto no es asistencia jurídica de calidad». Estas condiciones erosionan el derecho a la representación legal y dificultan la identificación temprana de la vulnerabilidad. Además, los profesionales jurídicos no tienen acceso a los niños y niñas no acompañados que están bajo tutela pública, lo que puede generar problemas cuando surgen cuestiones de protección dentro de los centros y existen conflictos de intereses.

- **Financiación frágil y déficits de capacidad**

Un problema recurrente en todos los países analizados es la falta de financiación sostenible a largo plazo. En Grecia y España, los esfuerzos de la sociedad civil dependen en gran medida de subvenciones a corto plazo basadas en proyectos, procedentes de organizaciones internacionales o de la propia sociedad civil, lo que pone en riesgo la continuidad de servicios vitales como zonas seguras y programas de protección infantil. Sin financiación básica, las organizaciones tienen dificultades para retener personal cualificado, llevar a cabo un monitoreo regular o prestar apoyo jurídico y psicosocial constante.

- **Vacíos en formación y colaboración**

En muchos contextos resulta fundamental una colaboración más profunda entre la sociedad civil, los actores estatales y las organizaciones internacionales. Las formaciones conjuntas, las plataformas de intercambio de información y la coordinación estructurada pueden mejorar la capacidad de monitoreo y reforzar los sistemas de protección infantil en las fronteras.

## **Aplicación del Pacto de Migración y Asilo: mecanismo de monitoreo**

El Pacto de la UE sobre Migración y Asilo introduce un mecanismo de monitoreo fronterizo destinado a salvaguardar los derechos fundamentales durante el cribado de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores de la UE. Aunque se trata de un avance positivo, su éxito dependerá de que se implemente de manera verdaderamente independiente, transparente y responsable.

Para ser eficaz, el mecanismo debe funcionar sin influencia política y contar con la autoridad necesaria para investigar y denunciar violaciones de derechos sin trabas. La independencia debe garantizarse no solo en la estructura sino en la práctica, con mandatos claros, recursos adecuados y protecciones para quienes realizan las labores de monitoreo. Es fundamental que el sistema no solo identifique fallos, sino que también conduzca a consecuencias reales, impulsando acciones correctivas, cambios de política o responsabilidades legales cuando sea necesario.

Un mecanismo de monitoreo sólido y creíble también debe incluir de manera significativa a las organizaciones de la sociedad civil. Los actores civiles —especialmente los especializados en protección infantil, asistencia jurídica y derechos humanos— aportan conocimientos vitales derivados de su trabajo directo en las fronteras. Su participación fortalece la supervisión, llena los vacíos del monitoreo oficial y refuerza la credibilidad de las conclusiones. Los Estados miembros deben garantizar el acceso de la sociedad civil a las instalaciones fronterizas e integrarla como socia formal en los sistemas nacionales de monitoreo.

Por último, la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales. Los resultados del monitoreo deben hacerse públicos y contar con mecanismos claros de seguimiento y acción correctiva. Solo mediante la rendición de cuentas exigible podrá el mecanismo de monitoreo fronterizo de la UE cumplir su propósito: asegurar que los derechos fundamentales se respeten de forma genuina y que las malas prácticas se aborden eficazmente.

## Conclusiones

Los países europeos están respondiendo al nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE a ritmos distintos y con consecuencias diversas para la protección de la infancia en las fronteras.

Aunque el nuevo pacto de la UE, en conjunto, refuerza la militarización y securitización de las fronteras y rebaja varias salvaguardas de derechos fundamentales para las personas migrantes, incluye también numerosas disposiciones que subrayan expresamente los derechos del niño.

La incorporación del Pacto a los ordenamientos internos europeos avanza —si es que avanza— a velocidades muy dispares:

- En **Polonia**, políticamente se ha decidido «boicotear» el Pacto; aun así, las reformas del «estatuto de los extranjeros» ya están afectando de forma significativa a los derechos de la infancia, al restringir su acceso al asilo y otros derechos y al imponer vetos de entrada en zonas declaradas «prohibidas».
- En **Finlandia**, todavía no existe un proyecto gubernamental, pero se prevé que se presente a principios de 2026.
- En **España**, el Pacto está impulsando nuevas reformas normativas en un contexto de compleja distribución de competencias entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. En puntos como Canarias, los derechos de los niños y niñas migrantes siguen siendo inciertos y se pierden entre los vacíos de responsabilidad de las distintas autoridades.
- En **Grecia**, pese al énfasis del Pacto en la solidaridad y el reparto de responsabilidades, persisten la saturación de los campamentos —sobre todo en las islas del Egeo— y las dificultades para garantizar protección y acceso al asilo a poblaciones vulnerables, incluidos los menores acompañados y no acompañados. Los procedimientos de asilo más restrictivos y la ampliación de instalaciones de detención han suscitado críticas de organizaciones de derechos humanos, que consideran que tales medidas menoscaban los derechos de solicitantes y refugiados y vulneran pilares esenciales del Pacto.

Un hilo conductor de esta investigación es el potencial de la evaluación de edad multidisciplinaria y la nueva figura del tutor o representante de los intereses del menor, dos de los pocos avances favorables a la infancia que prevé el Pacto. En cambio, el texto reduce varias garantías procesales con repercusiones negativas para

los niños y niñas: permite devoluciones sin resolución firme de apelación y la clasificación de menores como adultos en los procedimientos acelerados de pre-cribado en las fronteras exteriores de la UE. Esta inquietud se confirma en la práctica, pues actores civiles y abogados denuncian que muchos niños y niñas siguen siendo evaluados erróneamente y registrados como adultos.

El Pacto contiene disposiciones que la sociedad civil debe vigilar y defender mientras los cambios legales avanzan con rapidez. Exige un enfoque centrado en la infancia desde el cribado, la identificación y la toma de huellas, pasando por la evaluación de edad y de vulnerabilidad, hasta el acceso al asilo, el nombramiento de tutores legales y unas condiciones de acogida adecuadas. Establece, por ejemplo, que durante el cribado estén presentes organismos o actores especializados en derechos de la infancia; sin embargo, la realidad muestra que, en el mejor de los casos, policías o guardias fronterizos reciben formación básica, y las organizaciones colaboradoras y juristas tratan de identificar a los niños y niñas con mandatos limitados y el riesgo constante de perder el acceso a ellos.

El reto principal en los países analizados es que los organismos y profesionales de la infancia suelen carecer de perspectiva migratoria, abordando el asunto como exclusivo del control fronterizo y las autoridades migratorias, lo que contradice las normas internacionales y europeas que exigen anteponer el enfoque de derechos del niño.

Aunque las autoridades nacionales —y en especial los funcionarios que trabajan con niños y niñas migrantes— todavía no se enfrentan a la aplicación del Pacto, esta investigación funciona como ejercicio de «protección de futuro» para prepararse ante la fase de implementación, dado que el Pacto entrará en vigor en junio de 2026.

## **Recomendaciones para los Estados miembros**

### **1. Evaluaciones de la edad y valoración de vulnerabilidades**

- » Aplicar evaluaciones multidisciplinares de la edad y de la vulnerabilidad en toda la UE, siguiendo las Orientaciones prácticas sobre la evaluación de la edad de la EUAA.
- » Evitar por completo el criterio visual y asegurar que los agentes de protección de la infancia estén presentes en el cribado-
- » Realizar la evaluación de la edad sólo cuando sea necesario. Incluir una evaluación multidisciplinar realizada por profesionales cualificados.
- » La documentación debe prevalecer y cualquier duda sobre la edad declarada debe aplicarse sólo cuando sea razonable.
- » Tratar al presunto menor como a un niño en todos los aspectos mientras espera el resultado del procedimiento. Si la duda persiste, debe garantizarse siempre el principio de presunción de minoría de edad.
- » Desarrollar protocolos de evaluación de la vulnerabilidad estandarizados y adaptados a los niños en todas las fronteras exteriores de la UE. Estos protocolos deben ir acompañados de una formación obligatoria para los funcionarios de fronteras y migración, los intérpretes y todo el personal que participe en el proceso de detección. Los actores públicos de protección de la infancia también deben participar siempre en los procesos de criba.
- » Garantizar la participación significativa de los niños en las evaluaciones de vulnerabilidad, con el apoyo de profesionales cualificados de protección de la infancia, tutores legales e intérpretes formados en la comunicación con los niños.

### **2. Sistemas de tutela de la infancia**

- » Garantizar que a cada niño y niña no acompañado se le asigne una persona tutora, independiente y bien formada desde su llegada, con la supervisión de la EUAA para estandarizar las prácticas en todos los Estados miembros.
- » Las autoridades nacionales deben reducir el número de niños y niñas para cada persona tutora y dar prioridad a su independencia de cara a posibles conflictos de intereses.

- » Los defensores de los derechos de la infancia a nivel nacional deben poder supervisar los sistemas de tutela para garantizar que se defiende el interés superior de cada niño y niña.

### **3. Condiciones de acogida y espacios adaptados a los niños**

- » La detención de niños y niñas debe evitarse siempre, ya que nunca redunda en el interés superior del niño. Deben desarrollarse alternativas a la detención para toda la infancia.
- » Evitar retener a los niños y niñas, especialmente a la infancia no acompañada, en instalaciones fronterizas deficientes o de emergencia, y trasladarlos rápidamente a centros de acogida duraderos y adaptados que garanticen una protección adecuada.
- » Priorizar el acogimiento familiar y la apertura de centros de acogida a pequeña escala e integrados en la comunidad, dotados de profesionales formados en la protección de la infancia, incluidos mediadores culturales, psicólogos y educadores.
- » Adoptar estándares para las condiciones de acogida en las fronteras y controlar periódicamente que se cumplan, garantizando el acceso a servicios jurídicos y psicosociales, y a mecanismos de queja y control de la calidad de la acogida.
- » Organizar espacios Amigables para la infancia y zonas seguras para los niños y niñas en las zonas fronterizas.
- » Dar prioridad a las organizaciones humanitarias no profit para que gestionen los centros residenciales, ya que poseen los conocimientos y la experiencia necesarios para garantizar una atención centrada en la infancia. Adoptar estándares de acogida que deben cumplirse en todas las instalaciones.
- » Garantizar que en todos los centros existan y se apliquen políticas y protocolos de salvaguarda infantil.
- » Adoptar planes de contingencia para evitar el hacinamiento y la disminución de los niveles de protección durante las emergencias.

### **4. Información y apoyo jurídico**

- » Proporcionar información multilingüe y adaptada a la infancia sobre derechos y procedimiento de asilo en todas las fronteras de la UE.

- » Ampliar el acceso a la asistencia jurídica gratuita para toda la infancia, con financiación de la UE para apoyar los programas nacionales de asistencia jurídica.
- » Las autoridades nacionales deben garantizar la representación legal oportuna de los menores durante los procedimientos de registro y asilo.

## **5. Supervisión y monitoreo de las fronteras**

- » Facilitar la supervisión periódica de las prácticas fronterizas por parte del foro consultivo de Frontex y los agentes de la sociedad civil, con foco en la protección de la infancia.
- » Proteger los espacios de incidencia para que las ONG puedan proporcionar apoyo y supervisión crítica a nivel nacional y de la UE.
- » Los gobiernos nacionales deben evitar las devoluciones y garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de protección de la infancia.

## **6. Transición de los jóvenes y apoyo a las familias**

- » Desarrollar programas de transición para los jóvenes tanto a nivel de la UE como nacional, que ofrezcan vías para la educación, el trabajo y los permisos de residencia.
- » Las autoridades nacionales deben apoyar a las familias durante y después de la reunificación, ofreciendo asesoramiento, acceso a la educación y servicios sociales para reforzar la integración familiar.

---

## ***Recomendaciones para España***

La ejecución del Pacto de Migración y Asilo proporciona algunas oportunidades para reformar la manera en la que España gestiona la migración infantil y en particular la llegada por vía marítima de la infancia no acompañada. España ya ha publicado su plan para la implementación, cuyas medidas deberán haberse ultimado en junio 2026, y en él se reconoce la necesidad de prestar atención a medidas de desarrollo específicas para los menores de edad. Por ello, resulta oportuno incorporar las siguientes cuestiones, que reforzarían la protección de niños y niñas:

**1. Proporcionar tutores físicos para niños y niñas en la fase de cribado.** La asignación de una persona tutora para niños y niñas no acompañados desde su llegada al territorio es imprescindible para que el interés superior rija durante todos los procedimientos previos a la incorporación al sistema de protección.

**2. Incluir actores con mandato público de protección a la infancia en la fase de cribado.** Las primeras 72 horas son cruciales para la detección de la minoría de edad y de vulnerabilidades sufridas por la infancia. Contar con un actor con mandato en protección de la infancia facilitaría la identificación, la coordinación con Fiscalía y sistema autonómico de protección de menores.

**3. Adoptar un protocolo de perfiles vulnerables con enfoque de infancia en la fase de cribado.** El protocolo debe prever la presencia de actores y equipos con mandato en infancia, el uso de herramientas estandarizadas de valoración temprana de necesidades y derivaciones urgentes según las necesidades de niños y niñas.

**4. Promover alternativas a la detención en la fase de cribado para la infancia no acompañada que llega por vía marítima,** para que la prohibición de detención de la infancia por motivos migratorios en España sea absoluta. Las labores de reseña e identificación pueden llevarse a cabo directamente en el sistema de protección.

**5. Prever un procedimiento de asilo especial para niños y niñas a través de la nueva ley de asilo.** Un procedimiento con enfoque de infancia cuenta con tiempos adaptados, profesionales especializados, entrevistas individuales, evaluación de la solicitud con enfoque de infancia.

**6. Ofrecer servicios especializados a la infancia solicitante de asilo tutelada desde el sistema de acogida de protección internacional.** Los niños y niñas solicitantes de asilo en los sistemas de protección de la infancia pueden ser asesorados y acompañados por equipos multidisciplinares móviles dependientes del sistema de protección internacional.

**7. Asegurar los derechos de la infancia en la nueva Ley de determinación de la edad.** La nueva ley deberá asegurar el cumplimiento del principio de duda razonable y que prevalezca la documentación del niño o la niña. La determinación debe llevarse a cabo por equipos multidisciplinares y su resultado debe ser recurrible para evitar inseguridad jurídica.



Edita:  
*Save the Children España*  
*Junio 2025*

