



plataforma
de infancia
españa



La infancia
acompañada en el sistema
de asilo en España



EDITA: Plataforma de Infancia
C/ Escosura 3, local 2. 28015 MADRID
T. 91 447 78 53 · F. 91 447 83 33

COORDINA: María Guruceta y Almudena Escorial

ELABORA: Sobre la base del documento
“Análisis sobre el enfoque de infancia en sistema de asilo en España”,
de Medusa Derechos Humanos, abogadas y consultoras, por el grupo de niños y niñas no acompañados de la Plataforma de Infancia.

DICIEMBRE 2023

Los derechos de la publicación son derechos compartidos, de modo que cualquier persona es libre de copiar, distribuir y comunicar la obra, siempre que se reconozcan los créditos del editor y no se utilice con fines comerciales o contrarios a los derechos de los niños y las niñas.





01 Introducción 5

02 Principales obstáculos a la garantía del derecho a la protección internacional 6

2.1	Insuficiencia de datos oficiales sobre infancia acompañada en el sistema de protección internacional	6
2.2	Deficiencias en el procedimiento de asilo	9
2.3	Procedimiento de asilo sin enfoque de infancia	10
2.3.1	Falta de enfoque de infancia en el acceso al procedimiento de asilo	11
2.3.2	Falta de enfoque de infancia en la tramitación del procedimiento	14
2.4	Carencias en el sistema de acogida de protección internacional	24
2.4.1	Dispersión y lagunas en la normativa	24
2.4.2	Falta de enfoque de infancia y obstáculos en el acceso al sistema de acogida	25
2.4.3	Unas condiciones de acogida sin enfoque de infancia	28
2.4.4	Falta de enfoque de infancia en la salida del sistema de acogida	36
2.4.5	Desprotección de la infancia acompañada que se queda fuera del sistema de acogida	39
2.4.6	Desprotección de la infancia en los procedimientos de reagrupación familiar y extensión familiar	40

03 Conclusiones y propuestas 41

3.1	Conclusiones	41
3.2	Propuestas para incorporar el enfoque de infancia al procedimiento de asilo	42
3.3	Propuestas para incorporar el enfoque de infancia en el sistema de acogida	45
3.4	Propuestas acerca de los niños y niñas fuera del sistema	47



Este documento ha sido elaborado, dentro del grupo de niños y niñas no acompañados de la Plataforma de Infancia, sobre la base del documento “Análisis sobre el enfoque de infancia en sistema de asilo en España”, de Medusa Derechos Humanos, abogadas y consultoras.
Coordinación: María Guruceta y Almudena Escorial





01 Introducción

Los niños y niñas tienen el mismo derecho que los adultos a buscar protección fuera de su país de origen y a la aplicación del “Principio de no devolución¹ o *non refoulement*”

De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 y en línea con la Ley de Asilo española, un niño o una niña es una persona refugiada cuando debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país.

Además, un niño o niña, aun no reuniendo estos requisitos puede reunir las condiciones para que se le conceda la Protección Subsidiaria cuando se encuentre en riesgo de padecer daños graves en caso de ser devuelto a su país.

A pesar de que ni la normativa internacional sobre protección internacional², ni las leyes españolas distinguen en este ámbito entre adultos y niños, la falta de enfoque de infancia en el sistema de asilo tiene consecuencias en sus derechos.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado su preocupación por el hecho de que no se reconozca a los niños como solicitantes de asilo “por derecho propio”³, contemplándolos en la práctica solo en su condición de miembros de una familia. Esto implica, no sólo que sus intereses y derechos no sean atendidos y respetados de forma separada durante el procedimiento de asilo o en el marco del sistema de acogida, sino también, que su realidad quede invisibilizada.

La Plataforma de Infancia, con este posicionamiento, pretende visibilizar los obstáculos que a los que se enfrenta la infancia acompañada en el acceso y desarrollo del procedimiento de asilo, así como en el sistema de acogida, y las vulneraciones de derechos que producen debido a la falta de enfoque de infancia en el sistema de asilo.

Además, insta a las Administraciones Públicas a que se tomen las medidas necesarias para que los derechos de todos los niños y niñas en necesidad de protección internacional sean garantizados y, en particular, priorizar su interés superior y establecer los mecanismos para el ejercicio de su derecho a ser escuchados y escuchadas.

1 Entendiendo por “devolución” cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a una persona refugiada o solicitante de asilo a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde corra un riesgo de sufrir persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta. Este principio es la piedra angular de ambas formas de protección y debe ser aplicado tanto a los refugiados/as reconocidos/as, como a los/las solicitantes de asilo.

2 Al usar el término “Protección Internacional” en Europa, nos referimos tanto al estatuto de refugiado como a la protección subsidiaria que, siendo dos estatutos con distintos requisitos para su concesión, el procedimiento administrativo para su concesión es el mismo.

3 Apartado 42.a, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos 5º y 6º combinados de España, 5 de marzo de 2018, CRC/C/ESP/CO/5-6. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations-spain-concluding-observations-1>



02 Principales obstáculos a la garantía del derecho a la protección internacional de los niños y niñas acompañados

2.1 Insuficiencia de datos oficiales sobre infancia acompañada en el sistema de protección internacional

Cuando hablamos de datos fiables respecto a protección internacional e infancia acompañada, la realidad es que no disponemos de estadísticas oficiales que desagreguen los datos de forma sistémica, lo que impide conocer con certeza cuántos niños y niñas acompañados han solicitado protección internacional en España.

Los datos disponibles se encuentran en dos fuentes oficiales: Eurostat y el Ministerio del Interior del Gobierno de España, que segregan los datos de distinta forma, con una diferencia significativa -de 608 niños y niñas- entre los totales. Además, tampoco diferencian entre infancia acompañada y no acompañada. Según Eurostat, en el año **2021**, 4.815 niños y 4.370 niñas solicitaron protección internacional en España. Esto hace un total de **9.185 niños y niñas**, de los cuales 7.470 tenían 0-13 años y 1.710 de 14-17⁴.

No obstante, según el Ministerio del Interior, en el año 2021 solicitaron protección internacional un total de **9.793 niños y niñas**, de los cuales 7.929 tenían 0-13 años y 1.864, de 14-17 años⁵ y, además, desglosa las solicitudes por origen de la infancia solicitante:

	0-13	14-17
África ⁶	682	332
América ⁷	5.330	1.182
Asia ⁸	1.484	276
Europa	432	74
Desconocido	1	0

4 EUROSTAT, data browser: Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data. Última revisión realizada el 5/07/2023. Disponible aquí:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_6536736/default/table?lang=en

5 MINISTERIO DEL INTERIOR (2021) Asilo en cifras 2021. P. 28. Disponible en:

https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2021.pdf

6 Principalmente Marruecos (393), Mali (153), Argelia (81), Nigeria (71) y Costa de Marfil (66).

7 Principalmente Venezuela (2.581), Colombia (2.038), Honduras (486), Nicaragua (207) y El Salvador (165).

8 Principalmente Afganistán (756), Siria (567), Georgia (159) y Palestina (79).



El Ministerio del Interior traslada en su informe “Asilo en cifras 2021”⁹ que fueron 50 niños y niñas no acompañados los que solicitaron protección internacional en 2021, pero no señala si esta cifra está incluida o excluida de la anterior.

Lo mismo sucede en el caso de Eurostat, que genera una tabla de datos distinta en el caso de solicitudes de asilo de infancia no acompañada, señalando que en 2021 en España fueron 45 niños y niñas no acompañados los que solicitaron protección internacional, sin poder conocer la interacción entre estos datos y los anteriores, y volviendo a diferir las dos fuentes¹⁰.

Si lo comparamos con los datos de **2022**, según Eurostat 10.435 niños y 10.145 niñas solicitaron protección internacional en España. Esto hace un total de **20.580 niños y niñas**, de los cuales 16.255 tenían 0-13 años y 4.325 de 14-17.

No obstante, según el Ministerio del Interior, en el año 2022 solicitaron protección internacional un total de **21.309 niños y niñas**, de los cuales 16.798 tenían 0-13 años y 4.511, 14-17 años¹¹. Todavía no se ha publicado el informe “Asilo en cifras 2022”, pero el adelanto de los datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 indican que la tasa de reconocimiento de la protección internacional en 2022 según Ministerio del Interior fue del 19,48% en el caso de niños y niñas solicitantes de asilo entre 0-13 años y del 20,75% en el caso de niños y niñas de 14-17 años¹².

En lo que respecta a los datos en el marco del **sistema de acogida**, el Observatorio Permanente de la Inmigración publicó por primera vez datos sobre nacionalidad, sexo, edades y situación administrativa de las personas en el Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal el 30 de junio de 2023¹³. **Es decir, hasta entonces no había datos oficiales.**

9 MINISTERIO DEL INTERIOR (2021) *Asilo en cifras 2021*. P. 94. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2021.pdf

10 EUROSTAT, data browser: Asylum applicants considered to be unaccompanied minors by citizenship, age and sex - annual data. Última revisión realizada el 5/07/2023. Disponible aquí: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYUNAA__custom_6787078/default/table?lang=en

11 MINISTERIO DEL INTERIOR (2022) Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Proteccion-Internacional/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

12 Ibid

13 Observatorio de la Inmigración, Nota de prensa de 30/06/2023. Disponible en: <https://inclusion.seg-social.es/en/w/un-total-de-34.725-personas-estaban-en-el-sistema-estatal-de-acogida-de-proteccion-internacional-a-finales-de-marzo-segun-la-nueva-estadistica-trimestral>



Tanto de la infografía interactiva¹⁴ como de la nota de análisis¹⁵ se deduce que, a 31 de marzo de 2023, **los niños y niñas acompañados conformaban el 31% (10.880) de la población beneficiaria total del sistema de acogida.**

	0-13	14-17	Total
Niños	4.469	1.131	5.600
Niñas	4.158	1.122	5.280
Total	8.627	2.253	10.880

- Principales territorios de residencia: Andalucía (19%), Cataluña (17%), Madrid (10%), Castilla y León (10%) y Comunidad Valenciana (9%).
- Principales nacionalidades: Ucrania (51%), Colombia (10%), Venezuela (8%), Afganistán (8%), Siria (6%) y Perú (4%).
- Principales entidades gestoras: Cruz Roja Española (38%), ACCEM (18%), CEAR (13%), APIP ACAM (8%) y CEPAIM (5%).



¹⁴ Observatorio de la Inmigración, Infografía interactiva sobre personas en el sistema de acogida de protección internacional y temporal. Última revisión realizada el 5/07/2023. Disponible aquí: <https://public.tableau.com/views/AcogidaPlyPT/Info?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#2>

¹⁵ Observatorio de la Inmigración, Estadística de Personas en el Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, 31/03/2023. Disponible aquí: https://inclusion.seg-social.es/documents/2178369/2280852/Nota_Sistema_Acogida.pdf?t=1688115926627



2.2 Deficiencias en el procedimiento de asilo

El **procedimiento de protección internacional adolece de ciertas deficiencias** en general, cuyas consecuencias son especialmente perjudiciales si quienes se encuentran en necesidad de protección son niños y niñas.

En primer lugar, el procedimiento debe entenderse en el marco de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (“Directiva de procedimientos”). Sin embargo, el Estado español todavía **no ha cumplido con su obligación de transponer dicha directiva** en su ordenamiento jurídico interno, que debió hacerse efectiva en 2015.

Si bien es cierto que, reuniendo determinadas condiciones podría invocarse la eficacia directa de ciertas disposiciones, el procedimiento de asilo en España continúa regulado por la Ley de asilo de 2009. Este incumplimiento por parte del Legislador español, sumado a la **falta de desarrollo reglamentario de la ley**, genera grandes deficiencias en el procedimiento, especialmente en la materia que nos ocupa.

Entre estas cuestiones preocupa, por ejemplo, como **la entrevista personal** de formalización que debe realizarse de forma individual por la autoridad decisoria, esto es, el Ministerio del Interior a través de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), tal y como establece la Directiva de procedimientos¹⁶, sigue realizándose por parte del Cuerpo Nacional de Policía, con las implicaciones que esto supone para la infancia. En el caso de personas en situación de vulnerabilidad¹⁷, no siempre se adopta un tratamiento diferenciado en dicha entrevista¹⁸ cuando es preciso¹⁹, o cómo la **asistencia letrada** en el procedimiento, gratuita en caso de falta de medios económicos²⁰, únicamente es preceptiva cuando la solicitud se presente en puestos fronterizos²¹, cuando sería recomendable en todo caso.

Además, vemos cómo no siempre se cumple con el procedimiento establecido. En este sentido, en relación a la tramitación del procedimiento, en virtud de la Ley de Asilo, en el procedimiento ordinario, la duración de la instrucción no debería exceder de los 6 meses y, en el procedimiento de urgencia, de los 3 meses, pero estas disposiciones no se aplican en la práctica.

¹⁶ El art. 14. 1 de la Directiva de procedimientos establece que “las entrevistas sobre el fondo de una solicitud de protección internacional se llevarán siempre a cabo por parte del personal de la autoridad decisoria”.

¹⁷ Según el artículo 46 Ley de Asilo, estas personas son *los menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos*.

¹⁸ (art. 17.5 Ley de Asilo)

¹⁹ (art. 46.2 y 47 Ley de Asilo).

²⁰ Artículo 2.e) Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

²¹ Artículo 16.2 inciso segundo de la Ley de Asilo.



2.3 Procedimiento de asilo sin enfoque de infancia

La normativa y los estándares internacionales y nacionales dejan muy clara la necesidad de adoptar garantías procedimentales especiales o un tratamiento diferenciado para la infancia:

- El artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) establece el **deber de adoptar las “medidas adecuadas” para que la infancia**, tanto acompañada como no acompañada con necesidades de protección internacional, **acceda de manera efectiva a dicha protección**.
- Además, la Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, y la Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, concretan el contenido de estas **“medidas adecuadas” en relación con el acceso al procedimiento, sus garantías jurídicas y los derechos en la materia**.
- En el ámbito regional y nacional, las Directivas europeas y la Ley de Asilo española prevén la **adopción de garantías procedimentales especiales** (art. 24 Directiva de procedimientos²² y art. 22 de la Directiva de condiciones de acogida²³) o de un **tratamiento diferenciado** (art. 46. 1 Ley de Asilo) para garantizar el acceso al procedimiento de asilo de los niños y niñas acompañados y no acompañados.

Sin embargo, **no se especifica qué tipo de garantías o cómo se materializa el tratamiento diferenciado respecto de la infancia**, lo que provoca en la práctica que dichos preceptos no se estén aplicando.

Esto tiene como consecuencia la invisibilización de la infancia a lo largo de todo el procedimiento de asilo y, en especial, la infancia acompañada de sus familias. Esta falta de enfoque de infancia se pone de manifiesto en diferentes aspectos del procedimiento.

²² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Publicada en el DOUE de 29/06/2013. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00060-00095.pdf>

²³ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). Publicado en el DOUE el 29/06/2013. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00096-00116.pdf>



2.3.1 Falta de enfoque de infancia en el acceso al procedimiento de asilo

En primer lugar, la ausencia de un enfoque de infancia tiene un grave impacto ya en el propio acceso al procedimiento, siendo especialmente destacables:

Obstáculos en el acceso al registro de la solicitud de asilo

En virtud del artículo 6 de la Directiva de procedimientos, cuando una persona formule una solicitud de protección internacional, el registro se deberá realizar en el plazo máximo de tres días hábiles. Sin embargo, en la práctica se dan diferentes situaciones que obstaculizan de facto el acceso efectivo de los niños y niñas y sus familias al procedimiento de asilo, y en consecuencia, el disfrute de los derechos asociados a la solicitud.

- **Indisponibilidad de cita previa**

En los últimos años, la indisponibilidad de cita previa para registrar la solicitud de protección internacional ha sido uno de los principales obstáculos en el acceso al procedimiento²⁴. El Defensor del Pueblo señala que la mayoría de las quejas recibidas en el año 2021 se centran en las dificultades de acceso al procedimiento y en las demoras en la obtención de cita previa²⁵. Durante mucho tiempo, esta cita debía solicitarse telemáticamente y, recientemente, en algunos territorios, por vía telefónica, presentando la misma problemática en ambos casos.

La cita previa carece de amparo legal en nuestro ordenamiento jurídico ya, que el mismo artículo 1.2 de la Ley 39/2015 señala que *“Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”*.

Teniendo en cuenta que la Administración impone la obligatoriedad de conseguir una cita previa que no es accesible, estamos ante una vía de hecho que compromete los derechos de los particulares para el acceso al procedimiento de asilo.

Además, esta indisponibilidad ha provocado la proliferación de personas que, aprovechándose de la situación, reservan citas para luego venderlas a las familias por altas cantidades de dinero, exacerbando su vulnerabilidad económica. Esta indisponibilidad, como se desarrollará más adelante, afecta gravemente a los niños y niñas acompañados de sus familias que, sin poder conseguir una cita, no pueden acceder a las prestaciones del sistema de acogida de protección internacional.

²⁴ En virtud del artículo 6 de la Directiva de procedimientos, cuando una persona formule una solicitud de protección internacional, el registro se deberá realizar en el plazo máximo de tres días hábiles.

²⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO (2021) Informe Anual: Los niños y adolescentes, p. 29 y 30. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/04/Ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-IA-2021.pdf>



- **Dilaciones entre la manifestación de voluntad de solicitar asilo y la formalización de la solicitud**

Una vez las familias logran registrar su solicitud, transcurre un largo periodo de tiempo entre la cita para la manifestación de la voluntad de solicitar asilo y la cita para la formalización de la solicitud. En función del territorio, pueden transcurrir meses entre una y otra cita, incumpliendo gravemente los plazos establecidos por la Directiva de procedimientos y dificultándose de nuevo el acceso a los derechos y prestaciones asociados a la condición de solicitante de protección internacional, tales como el derecho a trabajar de los progenitores o de los niños y niñas en edad laboral.

- **Exigencia de documentación no prevista por la ley**

Si bien la normativa europea y la Ley de Asilo no establecen la necesidad de ninguna documentación para solicitar protección internacional, de forma constante las Comisarías de Policía y oficinas de extranjería exigen documentación a las familias, tales como la fotocopia del pasaporte, el certificado de empadronamiento o el relato de asilo por escrito. Este requerimiento a las personas adultas que constituyen la unidad familiar, *de facto* está suponiendo una dificultad en el acceso al asilo también para los niños y niñas.

Esta práctica administrativa, que varía en función de la provincia y del funcionario o funcionaria en cuestión de la Comisaría, es contraria al apartado 2 del artículo 18 de la Ley de Asilo, así como al espíritu de la norma, la cual entiende que una persona que está sufriendo persecución en su país de origen o en el último país de residencia no porta consigo documentos como el pasaporte, no ha tenido la posibilidad de empadronarse en el lugar de destino e, incluso, no puede o no ha podido relatar su historia de vida por escrito.

A pesar de ello, las familias solicitantes de asilo siguen encontrándose con advertencias en las Comisarías de diversas provincias españolas, donde se condiciona el registro o la formalización de la solicitud a la aportación de dicha documentación. Y, de no aportarla, no se recoge la manifestación.

Todos estos obstáculos retrasan innecesariamente, y en algunos casos impiden, el acceso efectivo al derecho de todos los niños y niñas a solicitar protección internacional. Además, esta falta de acceso tiene un grave impacto en otros derechos de los niños y niñas, tales como el derecho a la educación, a la salud o a la integridad física, tal y como se analizará en detalle en el apartado sobre el sistema de acogida.

No consideración de los niños y niñas acompañados como solicitantes de asilo por derecho propio

Más allá de los obstáculos burocráticos que enfrentan las familias para acceder al procedimiento de asilo, el principal problema detectado en el caso del acceso de la infancia acompañada al mismo es que **los niños y niñas acompañados son considerados una extensión de la solicitud de sus progenitores**. Esto les impide acceder al procedimiento de asilo de forma autónoma y como sujetos de derecho independientes.



Esta falta de acceso independiente **no permite que se valoren motivos de persecución específicos de la infancia o complementarios a la solicitud de sus progenitores**, tanto cometidos por agentes persecutorios externos a la familia, como internos. Un ejemplo paradigmático de esta situación es el caso de la infancia LGTBIQ+ que vive en contextos de violencia de género. En estos casos, la persecución que sufre la madre como víctima de violencia de género puede ser diferente o complementaria a la que pueda sufrir el niño o la niña por su identidad o expresión de género.

También es el caso de los hijos e hijas de supervivientes de situaciones de trata y/o explotación. En estos casos, la solicitud de asilo para esta infancia se prevé como una extensión de la solicitud de la madre. No obstante, estos niños y niñas también deberían ser considerados solicitantes de asilo como víctimas de esa situación de trata de manera autónoma, en el caso de que cumpla con los requisitos de la Convención.

Falta de acceso a información dirigida y adaptada a la infancia

Para que los niños y niñas accedan de forma efectiva al procedimiento de asilo, es esencial que la infancia conozca qué es la protección internacional, cómo se solicita o qué derechos y deberes acarrea. Esta información no debe dirigirse exclusivamente a los progenitores, sino que, en virtud del derecho a ser escuchado, en el marco del interés superior del menor y teniendo en cuenta su desarrollo evolutivo, el niño o la niña deben acceder a información adaptada.

No obstante, precisamente una de las consecuencias de la consideración de los niños y niñas como apéndices de sus padres en el contexto del procedimiento de asilo es la falta de información dirigida y adaptada a la infancia acompañada.





2.3.2 Falta de enfoque de infancia en la tramitación del procedimiento

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), reconoce el tratamiento diferenciado a ciertos grupos de solicitantes de asilo por razón de su especial vulnerabilidad. En concreto, la Directiva de procedimientos establece que la infancia es uno de los grupos que exige la adopción de garantías procedimentales especiales.

Por su parte, la Ley de Asilo española, no contiene más que escuetas referencias puntuales en este sentido. Los **artículos 46 y 47 establecen la posibilidad de tener un tratamiento diferenciado durante el procedimiento**, sin especificar el significado concreto de dicho tratamiento diferenciado, lo que supone **inseguridad jurídica para todos los actores involucrados**, tal y como manifiesta el Defensor del Pueblo²⁶.

Sin embargo, los niños y niñas que vienen acompañados por sus familias se enfrentan a diferentes dificultades a lo largo del procedimiento de asilo debido a la ausencia de un enfoque de infancia:

No consideración primordial del interés superior del niño o de la niña en la tramitación del procedimiento de protección internacional

El interés superior del niño o de la niña debe ser evaluado y determinado en todos los procedimientos que les conciernen²⁷, especialmente en el caso de un procedimiento jurídico-administrativo, como es el de la protección internacional, que tiene un gran impacto en la vida de los niños y niñas. Por ello, resulta una obligación legal ineludible implementar un procedimiento formal de determinación del interés superior.

Sin embargo, en la práctica, **no se realiza la evaluación y determinación del interés superior** del niño o de la niña. Precisamente, no existen procedimientos formales y estandarizados para evaluar y determinar el interés superior de la infancia²⁸, ni para evaluar las necesidades específicas de protección de aquellos que solicitan protección internacional²⁹.

26 DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016) El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. p. 75. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

27 Artículo 3 CDN, artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM).

28 ECRE (2021) AIDA Country report: Spain, p. 80. Available at: https://www.accem.es/wp-content/uploads/2022/04/AIDA-ES_2021update.pdf; Informe UNICEF Comité Español (2016) *El Sistema de acogida y los niños refugiados en España: Análisis y propuestas desde la óptica de los derechos de la infancia*, p.14

29 SERVICIO JESUITA AL MIGRANTE (2022) *Donde habita el olvido*, p. 50. Disponible en: <https://sjme.org/2022/12/12/informe-frontera-sur-2022-donde-habita-el-olvido/>; SERVICIO JESUITA AL MIGRANTE (2018) *Sacar del Laberinto*, p. 53. Disponible en: https://sjme.org/wp-content/uploads/2020/12/Sacar_del_laberinto_SJM.pdf



En este sentido, estas necesidades deberían evaluarse e identificarse de forma progresiva, dado que varían en función del momento vital en el que se encuentre el niño o la niña, los acontecimientos que surjan en su proceso y las decisiones que, de adoptarse, le puedan afectar. Esta consideración adquiere una especial relevancia en el caso de infancia acompañada, bien porque en algunos supuestos ese interés superior requiera una separación del núcleo familiar, o bien porque suponga la adopción de decisiones que afecten al conjunto familiar por el bienestar del niño o la niña. Es decir, a través de la evaluación del interés superior se determinará si se entrevista o no a los niños, si se acelera la instrucción del procedimiento o no, si se adoptan medidas concretas de protección durante el procedimiento o no, etc.

Consecuentemente, la detección de estas necesidades de protección sigue dependiendo de la voluntad individual de las organizaciones que acompañan a las familias, de la formación y voluntad del instructor e instructora de la OAR, así como de la persona que hace la entrevista en la Comisaría de policía correspondiente.

Entre las necesidades específicas de protección que pueden llegar a identificarse en la infancia acompañada nos encontramos, entre otras, situaciones de violencia contra la infancia, situaciones de trata y/o explotación, situaciones de salud mental y/o de discapacidad. Se trata de realidades que todavía se encuentran invisibilizadas, sin identificar y sin abordar por el sistema de asilo.

El caso de los hijos e hijas víctimas de trata

En lo que se refiere a los hijos e hijas víctimas de trata solicitantes de asilo, la inexistencia de una ley integral que aborde esta realidad supone que los mecanismos de identificación y protección de las diferentes necesidades no estén coordinados e interconectados.

La casuística a este respecto es bastante amplia, si bien cabe hacer mención a los supuestos en los que la madre víctima de trata acompañada de sus hijos no es identificada formalmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en los que, a pesar de que no sea necesaria la identificación formal para que su historia de trata sea tenida en cuenta al evaluar la solicitud de asilo, en la práctica algunas personas encuentran dificultades para hacer valer dicha historia y aportarla como alegaciones complementarias.

En segundo lugar, independientemente de que las madres sean identificadas formalmente o no, sus hijos e hijas nunca lo serán de forma autónoma. Esto quiere decir, que la historia de trata que se evalúa para identificar o no, será siempre la de la madre y, por lo tanto, los hijos e hijas no se considerarán víctimas de trata de forma autónoma.

Esta práctica supone, al igual que en el acceso al procedimiento de asilo, que las solicitudes de asilo, normalmente de sus madres, no tengan en cuenta a la hora del reconocimiento de la protección la historia de trata de los niños y niñas.



Falta de acceso a garantías procedimentales especiales

En virtud del artículo 24 de la Directiva de procedimientos, los Estados tienen la obligación de evaluar en un plazo razonable la solicitud de protección internacional, si el solicitante es una persona que presenta necesidades procedimentales especiales por razón de edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, en su caso, para aplicar las garantías procedimentales especiales oportunas con el objetivo de que el solicitante pueda disfrutar de los derechos y cumplir con las obligaciones correspondientes a lo largo de todo el procedimiento de asilo.

En lo que se refiere a la infancia acompañada, existen cuatro garantías procedimentales que se incumplen de manera habitual, que influyen decisivamente en el buen cauce del procedimiento y que han de adaptarse a la infancia en términos generales:

- **Vulneración del derecho del niño o de la niña a ser escuchado y a participar en el procedimiento**

La priorización del interés superior del niño o niña requiere la garantía tanto del derecho a ser escuchado teniendo en cuenta su desarrollo evolutivo, así como a ser informado sobre el procedimiento: sobre el asunto objeto de decisión, sobre los diferentes escenarios y sus consecuencias, las vías de recurso y las posibles formas en las que puede ser escuchado, así como sobre la logística de dicho procedimiento (en qué espacio se va a desarrollar, con qué personas se va a encontrar o quién va a tomar la decisión). Solo de esta manera se puede garantizar que el niño o niña alcance un entendimiento global y suficiente del procedimiento.





Esta información y escucha tiene que ofrecerse cumpliendo con los estándares establecidos por el artículo 12 CDN y la Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, entre los que se encuentra la necesidad de que el personal esté adecuadamente formado.

El acceso a información acerca del procedimiento de asilo es un reto que se encuentran la mayoría de las personas solicitantes de asilo³⁰ y, en especial, aquellas que se encuentran fuera del sistema³¹. En el caso de la infancia acompañada, este acceso a información directamente se omite al formalizarse su solicitud en la mayoría de los casos a través de la figura de la extensión familiar, dejando los niños y niñas de ser considerados como titulares de derechos y su solicitud, un apéndice de la de sus madres o padres. En estos casos, la Administración Pública no informa adecuadamente a los niños y niñas del estado de dicha solicitud, de los tiempos del procedimiento, de lo que implica tanto la solicitud como el reconocimiento o la denegación, entre otras cuestiones, ni tampoco los escucha a lo largo del proceso.

Tal y como refleja UNICEF³², “esto supone una vulneración del derecho del niño a ser oído, y dificulta detectar situaciones de violencia o abuso en el entorno familiar, invisibiliza los traumas o torturas que han podido sufrir y las formas específicas de persecución, y también oculta otras necesidades especiales que puedan tener, como discapacidades físicas, de aprendizaje y desarrollo”.

Esto es sintomático del papel que se otorga a los niños y niñas en el sistema de asilo y, más concretamente, durante el procedimiento administrativo al considerar que no se van a enterar y que, por lo tanto, informarles y escucharlos no va a tener efectos en la práctica. Generalmente, madres o padres son intermediarios de la voz del niño³³.

Adicionalmente, la gran carencia de intérpretes, mediadores interculturales y profesionales especializados en infancia en los puntos donde se proporciona dicha información³⁴ dificulta aún más el acceso a información y la escucha a estos niños y niñas.

- **Ausencia de entrevista independiente a los niños y niñas acompañados**

En términos generales, los niños y niñas acompañados por sus familias no son entrevistados y la entrevista de formalización la hacen los progenitores. En el caso de que la historia de persecución la sufran los niños y niñas o de que, incluso, sufran una persecución diferente, ésta la deberán relatar los progenitores en la entrevista.

30 Cuestión que contraviene el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).

31 A lo largo del presente informe nos referiremos a “personas que se encuentran fuera del sistema” como a aquellas que no han accedido al sistema de acogida de asilo. En estos supuestos podemos encontrarlos, por una parte, a personas que no están en el sistema de acogida y que tampoco están acompañadas jurídicamente. Por otra parte, hay personas que no están en el sistema de acogida, pero que están acompañadas jurídicamente por una organización especializada.

32 Informe UNICEF Comité Español (2016), *El Sistema de acogida y los niños refugiados en España: Análisis y propuestas desde la óptica de los derechos de la infancia*, p.15.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*



Esta ausencia de entrevista supone la **imposibilidad o dificultad para aportar su relato de forma independiente**. Factores como la falta de acompañamiento especializado o de formación de las personas entrevistadoras e intérpretes hace que, en muchas ocasiones, las y los progenitores no sepan que pueden relatar la situación de sus hijos cuando puede ocurrir incluso que ese relato sea importante para el estudio de la solicitud.

Hay que resaltar que, en el caso concreto del Aeropuerto de Adolfo Suárez de Madrid, en ocasiones son entrevistados cuando se considera que tienen algo que aportar.

- **La falta de enfoque de infancia durante la entrevista**

Aplicar el enfoque de infancia en estos procedimientos implica evaluar individualmente el interés superior del niño y la niña para determinar si se entrevista o no, qué metodología se ha de utilizar, quién tiene que realizar la entrevista, quién puede estar presente o dónde se debe hacer esa entrevista, entre otras cuestiones (artículo 2 LOPJM). El derecho a ser escuchados no significa que siempre deban ser entrevistados, sino que, en caso de serlo, **estas entrevistas se adapten a su edad y madurez, lo cual requiere la adaptación de los espacios, las metodologías y los profesionales. Sin embargo, no se está produciendo esta adaptación en ninguno de estos ámbitos:**

- Actualmente no se encuentran adaptados a la infancia ninguno de los espacios de frontera o territorio donde se formaliza la solicitud de asilo.
- No se están adaptando las metodologías de recogida de información a las necesidades de la infancia. En aquellos casos en que la entrevista no es la metodología más adecuada, como norma general, no se está escuchando a los niños y niñas siguiendo otras metodologías, como la aportación de un relato psico-biográfico adecuado a la edad del niño o la niña. En los supuestos de las familias acompañadas por una organización social, cuando los profesionales consideran que los niños y niñas tienen algo que aportar, se suelen acompañar las solicitudes de asilo de los progenitores con un informe psicológico o jurídico que refleje el relato del niño o la niña.
- Las personas que conducen las entrevistas no son profesionales especializados en atención a la infancia, como psicólogos infantiles o personas expertas en exploración de menores, ni hay unidades especializadas en la OAR o en las Comisarías de Policía que puedan atender estas necesidades durante la entrevista o la instrucción del procedimiento³⁵.
- Las segundas entrevistas se están realizando en Madrid capital, lo que impide que muchas personas puedan realizarlas, como ocurre con algunas familias monoparentales (que no pueden dejar solos o trasladar a sus hijos), especialmente si se encuentran fuera del sistema y el traslado no se cubre por parte de las entidades que lo gestionan.

35 IECRE (2021) AIDA Country report: Spain, p. 80. Available at: https://www.accem.es/wp-content/uploads/2022/04/AIDA-ES_2021update.pdf



- **Falta de acceso a asistencia jurídica gratuita**

Las personas solicitantes de protección internacional tienen derecho a asistencia jurídica gratuita³⁶. Sin embargo, esta asistencia es únicamente preceptiva cuando las solicitudes se formalizan en los puestos fronterizos.

Por regla general, aquellas personas que están dentro del sistema de asilo acceden a asistencia jurídica a través de las entidades sociales especializadas.

Sin embargo, el hecho de que la asistencia jurídica no sea preceptiva para solicitar asilo en territorio supone que muchas personas se queden fuera del sistema de asilo por falta de recursos personales y materiales, por falta de información o por falta de tiempo ante una necesidad que se plantea como inminente. De hecho, muchas familias llegan al sistema de acogida una vez ya han hecho la entrevista de asilo sin haber recibido asistencia jurídica.

Esta falta y deficiencia en el acceso a asistencia jurídica afecta gravemente a los derechos de la familia solicitante de asilo y, en especial, a los niños y las niñas que forman parte de la misma.



³⁶ Artículo 16.2 de la Ley de Asilo.



Evaluación de las solicitudes sin enfoque de infancia

Los diferentes obstáculos anteriores impiden que numerosas solicitudes de niños y niñas acompañados lleguen a evaluarse.

La falta de identificación de necesidades específicas y la deficiencia en las entrevistas que se hacen a la infancia, dificulta que se puedan evaluar tanto los motivos de persecución específicos de la infancia, como los motivos complementarios o adicionales de persecución que sufren los niños y niñas respecto de sus progenitores, especialmente en los procedimientos en puestos fronterizos.

En este sentido, solo se ha reconocido el estatuto de refugiado a niños y niñas, extendiéndolo a sus padres, en casos de persecución muy concretos y claros como casos de mutilación genital femenina o de albinismo.

Una de las cuestiones más preocupantes es la falta de formación en protección internacional con enfoque de infancia de los y las instructoras de la OAR. Si bien es cierto que recientemente se ha creado un grupo de “solicitantes vulnerables”, a día de hoy la evaluación de solicitudes se realiza por países y sin incorporar una visión que permita identificar las persecuciones específicas de la infancia.

El enfoque de infancia es especialmente necesario al valorar algunos de elementos a evaluar como:

- La existencia de un **“temor fundado de persecución”**, que requiere, no solo una evaluación objetiva de la situación del país de origen, sino también conocer en profundidad las circunstancias personales y el riesgo del niño o la niña en caso de retorno a su país o tener en cuenta si existe un sistema de protección a la infancia que le proteja frente a esa situación o a posibles vulneraciones de derechos. Además, se ha de tener en cuenta que puede que los niños y niñas no expresen su temor o que no lo hagan de la misma forma que lo haría un adulto.
- La **persecución sufrida** que, en base al principio del interés superior del niño, requiere que el daño sea observado desde la perspectiva del niño y de cómo los derechos o intereses del niño son afectados.
- El **agente perseguidor**, para cuya valoración se ha de tener en cuenta que los niños y niñas pueden ser más vulnerables frente a las actuaciones no estatales y que frente a los agentes perseguidores no estatales podemos encontrar a grupos armados paramilitares, grupos criminales, sectas o comunidades religiosas, o incluso los padres y familiares.
- **Los actos de persecución** a niños y niñas, entre los que destacan la trata de seres humanos, el reclutamiento por organizaciones criminales, pandillas o grupos armados, la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados, la violencia intrafamiliar o vinculada a cuestiones de orientación sexual, identidad o expresión de género u otras características sexuales, etc.



- **Los motivos de persecución, siendo necesario tener en cuenta cómo afecta el hecho de ser niño o niña a la concurrencia de alguno de los motivos³⁷.**
- Las **cláusulas de exclusión**, cuya aplicación en los supuestos que podrían afectar a niños y niñas no se recomienda por ACNUR cuando son pequeños o cuando el niño o la niña es acusado de haber cometido delitos mientras sus propios derechos estaban siendo vulnerados, como sucede, por ejemplo, en el caso de los niños vinculados a grupos armados.
- La existencia de motivos fundados para creer que, en caso de regresar a su país de origen se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños graves, al decidir sobre la concesión de **protección subsidiaria**.

La falta de enfoque de infancia en la valoración de las solicitudes de protección puede hacer que estos elementos no sean valorados correctamente y afectar a la resolución de los expedientes.

Obstáculos en la unificación de expedientes dentro de una misma unidad familiar

Se han detectado diferentes casuísticas que afectan al procedimiento de asilo de niños y niñas que vienen acompañados de sus familias en materia de unificación de expedientes de la unidad familiar. En última instancia, esto puede afectar a las posibilidades de extensión familiar de la protección reconocida a alguno de los progenitores a sus hijos o hijas.

- **Familias que llegan a territorio español y solicitan asilo en momentos diferentes**

En numerosas ocasiones llega a España un progenitor con sus hijos y, en un momento posterior, el otro.

Si bien la casuística es muy amplia y, generalmente, un acompañamiento jurídico adecuado permite que los expedientes se unifiquen, hay supuestos en que la situación se complica, bien porque las familias están fuera del sistema de asilo y no tienen acceso a un asesoramiento jurídico especializado, o bien porque la práctica administrativa de la localidad en la que se encuentren dificulta esta posibilidad.

En este último supuesto, las familias se enfrentan a la posibilidad de que se conceda el estatuto a una parte de la familia, mientras que al resto no, afectándose gravemente su derecho a mantener la unidad familiar y generándose problemas en el marco del sistema de acogida.

³⁷ Por ejemplo, el color, el origen o la pertenencia a un determinado grupo étnico (raza) en el supuesto de niños/as, puede tener como consecuencia que se les deniegue el derecho a la educación o a los servicios de salud. También puede ocurrir que en algunos países, la religión asigne funciones específicas o un comportamiento que deben tener los niños o las niñas y que, si no la cumple o rehúsa acatar el código religioso, sea castigado por ello, lo que puede dar lugar a un fundado temor de persecución por motivos religiosos. En cuanto a la nacionalidad como motivo de persecución de niños y niñas, por ejemplo, puede ocurrir que se prohíba registrar el nacimiento de niños/as de un grupo con una identidad cultural común podría considerarse una persecución vinculada a este motivo. Es necesario tener presente la discriminación que sufren niños y niñas por su pertenencia a grupos sociales determinados, como por ejemplo, los niños y niñas albinos, la de aquellos/as que pertenecen al colectivo LGBTIQ+ o que han sido víctimas de trata de seres humanos o están en riesgo de serlo. **Por último**, es importante señalar que los niños/as pueden ser políticamente activos y tener opiniones políticas particulares, independientemente de los adultos, por las cuales pueden temer ser perseguidos/as. En algunos contextos los niños/as o adolescentes que participan en manifestaciones, reparten panfletos políticos o realizan labores de espionaje, podrían sufrir una persecución por este motivo.



- **Hijos e hijas de personas refugiadas o solicitantes de asilo nacidos en España**

El nacimiento de un hijo o hija de una familia solicitante de protección en España tiene implicaciones en el procedimiento de protección internacional. En estos casos, el principal obstáculo para estas familias es obtener cita previa con especial agilidad para poder extender la solicitud de asilo al niño o a la niña y, por lo tanto, considerarlo dentro del núcleo familiar de cara a solicitar ayudas como el IMV o condiciones particulares de acogida.

Se tiene constancia de cómo, en algunos casos, se está produciendo la retirada inmediata de las ayudas a las familias tras el nacimiento, hasta que se conceda al menor la protección internacional.

En las actuales circunstancias en las que el acceso a citas y al procedimiento de asilo se demora meses, esta situación tiene un efecto devastador en las familias afectadas, sin que exista un procedimiento *ad hoc* acelerado para estos casos que permita evitar las consecuencias actuales.





Además, los trámites de extensión suelen retrasarse en el tiempo. Por su parte, las entidades sociales que acogen a estas familias emiten un informe relatando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el niño o la niña para agilizar la obtención de cita para la formalización de la solicitud de extensión o para agilizar la tramitación de la propia extensión. Esto es especialmente flagrante en aquellos casos donde el niño o la niña permanece años con el expediente en tramitación mientras que a sus progenitores ya les han reconocido la protección internacional.

- **Familias en las que los progenitores no están casados**

Estas familias también están encontrando problemas a la hora de ser considerados unidad familiar a los efectos de unificar sus expedientes de protección internacional.

Esto se ejemplifica en familias en las que, al tener que formalizar la solicitud de manera separada, parte de los hijos se incluyeron en el expediente del padre y otros en el expediente de la madre, habiéndose detectado casos en que se concedió la protección internacional al padre y a los hijos asociados a su expediente, mientras que a la madre y a los hijos que estaban en su expediente se la denegaron. Esta situación supone un elevado riesgo para el buen cauce del procedimiento de asilo del conjunto familiar, dejando desprotegida a una parte de la familia.



2.4 Carencias en el sistema de acogida de protección internacional

2.4.1 Dispersión y lagunas en la normativa

El sistema de acogida debe entenderse en el marco de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (“Directiva de condiciones de acogida”). La Ley de Asilo de 2009 contempla en el Capítulo III de su Título II algunos aspectos generales de las condiciones de acogida. No obstante, hasta la entrada en vigor el 31 de marzo de 2022 del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, España no había cumplido su obligación de transponer dicha Directiva.

Durante esos 9 años, el sistema de acogida se ha organizado por instrucciones internas emitidas por la autoridad competente –actualmente el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España, a través de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional– que carecen de carácter normativo: el Manual de Gestión y su Anexo I, el Procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional. La última versión es la 5.0 de 1 de junio de 2021.

A día de hoy, los instrumentos de organización interna del sistema de acogida no se han actualizado tras la entrada en vigor del Reglamento, salvo por la emisión de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones, de 15 de diciembre de 2022, por la que se detallan los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida de protección internacional.

En su instrucción primera se establece que los itinerarios de las personas que hubieran solicitado el acceso al sistema de acogida de protección internacional con anterioridad al 31 de marzo de 2022 se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el manual de gestión V 5.0, mientras que las solicitudes de acceso presentadas a partir de dicha fecha se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento de acogida y, en lo que no haya contradicción, por el manual de gestión.

En definitiva, esta dispersión ha generado –y sigue generando– multitud de disparidades y lagunas.



2.4.2 Falta de enfoque de infancia y obstáculos en el acceso al sistema de acogida

El sistema de acogida

El itinerario de acogida tiene una duración máxima de 18 meses, ampliables a 24 en casos de vulnerabilidad que excepcionalmente se autoricen por la autoridad competente³⁸.

Cuatro de los recursos que componen el itinerario son de titularidad pública (Centros de Acogida a Refugiados “CAR”) y el resto son gestionados por 20 entidades del tercer sector³⁹ a través de subvención directa⁴⁰. En abril de 2022, el total de plazas era de alrededor de 10.000⁴¹. No obstante, el Gobierno anunció que destinaría un total de 190 millones de euros a mejorar el sistema de acogida, entre 2021 y 2023, dentro del Plan de Recuperación y Resiliencia y, en octubre de 2022, que 215 millones de euros de dicho Plan se destinarían a la construcción de 17 recursos de acogida con una capacidad de 6.100 plazas⁴².

En diciembre de 2020, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA, por sus siglas en inglés) puso en marcha un nuevo plan operativo⁴³ destinado a apoyar a las autoridades españolas en el desarrollo y la aplicación de un nuevo modelo de acogida de los solicitantes de asilo más alineada con los estándares de la Unión Europea. Sin embargo, **en el plan operativo vigente de la EUAA en España no se incluye el trabajo con infancia.**

La acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional es competencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España, a través de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional. Sin embargo, en la actualidad, la solicitud de plazas debe hacerse a través de las entidades que en cada provincia tengan encomendada la gestión de la primera acogida, mediante subvención directa.

³⁸ El periodo de tiempo en la Fase de valoración inicial y derivación no computa como itinerario, únicamente computan la Fase de acogida y la Fase de autonomía.

³⁹ Adoratrices Esclavas del Santísimo Sacramento y de la Caridad; Asociación Columbares; ACCEM; Asociación para la Promoción y Gestión de Servicios Sociales Generales y Especializados Progestión; Asociación San Juan de Dios España (SJD); Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); CESAL; Coordinadora Estatal de Plataformas Sociales Salesianas (CEPSS); Cruz Roja Española; Diaconía; Federación Andalucía Acoge; Federación Red Acoge Fundación Apip-Acam; Fundación CEPAIM Acción Integral con Migrantes; Fundación La Merced Migraciones; Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL); Provivienda; Obra Social Santa Luisa de Marillac Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul Provincia de Barcelona; ONG Rescate Internacional; YMCA,

⁴⁰ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ‘Subvenciones de concesión directa en el área de protección internacional, aprobadas por el Real Decreto 590/2022, de 19 de julio’, 19 Julio de 2022, disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-22695; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ‘Real Decreto 1059/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 590/2022, de 19 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a determinadas entidades para la financiación del Sistema de Acogida de Protección Internacional’, 28 de Diciembre 2022, disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12016

⁴¹ ECRE (2022), Asylum Information Database, Country report: SPAIN, p. 101. <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>

⁴² Ibid, p. 97

⁴³ Más detalles sobre el Plan Operativo en <https://euaa.europa.eu/operations/country-operations>



En virtud del artículo 30 de la Ley de Asilo y el artículo 9 del Reglamento de acogida, los requisitos de acceso al sistema de acogida de protección internacional son: ostentar la condición de solicitante de asilo y carecer de recursos económicos.

El primer obstáculo al que se enfrenta la infancia acompañada radica en el primero de estos requisitos: **cualquier dificultad en el acceso al procedimiento de asilo, de las expuestas en el capítulo anterior, puede obstaculizar el acceso de estos niños y niñas al sistema de acogida**, abocándoles a una situación de desprotección institucional.

Este es el caso de las familias que llegan a Madrid y que no pueden registrar su solicitud de asilo ante la **indisponibilidad de cita previa**. Tal y como informa la página web de expedición de citas de asilo y extranjería, en la Comunidad de Madrid, la solicitud de plazas debe hacerse a través del Servicio de Primera Acogida de Cruz Roja Española.

Las personas no pueden solicitar su acceso al sistema de acogida por no ostentar la condición de solicitante de asilo. En consecuencia, acuden a la red de recursos de emergencia, de titularidad municipal, para personas en situación de calle, donde les deniegan el acceso por entender que deberían ser acogidos en el sistema de acogida de protección internacional. Es importante destacar que esta denegación de acceso se realiza de forma oral y sin seguir ningún tipo de procedimiento jurídico-administrativo, dificultando la posibilidad de recurrir la decisión.

Este conflicto de competencias provoca que las **familias se queden en situación de calle** durante días hasta que entidades de la sociedad civil, centros pastorales o particulares les dan una respuesta temporal y muchas veces inadecuada. En ocasiones, se ha tratado de familias con niños y niñas muy pequeños, incluidos bebés, y mujeres embarazadas⁴⁴.

La **situación de desprotección en la que se encuentran estos niños y niñas y sus familias** se va resolviendo caso por caso, pero, a día de hoy, no se ha ofrecido ninguna respuesta institucional, de política pública o judicial, que sienta un precedente y zanje esta problemática. Esta situación no es únicamente propia de la Comunidad de Madrid.

⁴⁴ ECRE (2022), Asylum Information Database, Country report: SPAIN, p. 107; El Salto Diario, 'El colapso del sistema deja en la calle a familias solicitantes de asilo con niños a pesar del frío', 29 enero 2023, disponible en: <https://bit.ly/3Llk34z>; Heraldo, 'Unos 50 solicitantes de asilo reclaman acogida ante la falta de citas', 17 Febrero 2023, disponible en: <https://bit.ly/3FHjKmT>.





2.4.3 Unas condiciones de acogida sin enfoque de infancia

Marco jurídico

El Comité de Derechos del Niño establece que los Estados deben garantizar la seguridad y protección del niño o de la niña en todas sus vertientes: física, jurídica y material. La infancia acompañada en necesidad de protección internacional debería disfrutar de todos los derechos establecidos por la Convención en las mismas condiciones que la infancia española, pero en la práctica esto no está ocurriendo.

La Directiva que regula las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional establece en su artículo 23 que el interés superior del niño debe ser la consideración básica y tener en cuenta el bienestar y desarrollo del niño o niña, su seguridad y protección y su opinión, en función de su edad y madurez. Además, impone la obligación a los Estados de velar por que los menores tengan un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social, especificando el acceso a actividades de ocio en los espacios de acogida, a atención psicológica adecuada y a servicios de rehabilitación en caso de haber sido víctima de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano o degradante o que hayan sido víctimas de conflictos armados.

En el ordenamiento jurídico español, la Ley de Asilo dedica su Capítulo III a la regulación general de estas condiciones, sin hacer referencia a la infancia o a otros solicitantes con necesidades específicas de protección. El Art. 47 establece el deber de garantizar con carácter general que “Los menores solicitantes de protección internacional que hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano, o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados recibirán la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen”.

Por otro lado, el Reglamento de acogida prevé como principio general de actuación del sistema de acogida “asegurar la atención especializada a las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad, de la manera más ágil posible, así como las condiciones adecuadas a la edad, sexo y circunstancias personales, familiares o sociales de las personas destinatarias, con especial atención al tratamiento específico e individualizado de la infancia y la adolescencia” y establece en su artículo 18 que “en el caso de las personas menores de edad, su itinerario tendrá el objetivo de facilitar y acompañar el cumplimiento de su interés superior, con especial atención a su derecho a la educación, al esparcimiento, a la vida familiar, al desarrollo, a la protección, y a los servicios de salud mental y atención psicosocial”.

El sistema de acogida carece de un enfoque de infancia que se manifiesta de diferentes formas:

No consideración primordial del interés superior del niño o de la niña en la valoración de itinerario de acogida

En primer lugar, aunque otro de los principios generales de actuación es “garantizar el interés superior del menor” y el artículo 15 del Reglamento de acogida especifica que



“se realizará un proceso de evaluación del interés superior del menor en todos aquellos casos de familias con hijos menores de edad a cargo”, en la práctica no se realiza una evaluación y determinación del interés superior del niño o de la niña a la hora de acceder al sistema de acogida y elegir su itinerario.

En cada provincia, la valoración del acceso al sistema de acogida se encomienda a diferentes entidades mediante subvención directa: CEAR, ACCEM o Cruz Roja. No obstante, esta valoración no responde a la obligación de evaluar las necesidades particulares de acogida de solicitantes de asilo vulnerables establecida por la Directiva de condiciones de acogida, dirigida a la asignación de la plaza más adecuada para cada persona. Al contrario, habitualmente se reduce a comprobar los dos requisitos de acceso: la condición de solicitante de asilo y la carencia de recursos económicos.

El proceso de esta valoración no incorpora una evaluación y determinación del interés superior del niño o de la niña. Únicamente se atiende a sus progenitores, sin que exista un espacio específico para su escucha en ningún momento de los 24 meses de itinerario. En este sentido, la asignación de plazas suele responder únicamente a la disponibilidad de las mismas, sin tener en cuenta las necesidades específicas de los solicitantes, en especial las de los niños y niñas. Esto, además, contradice directamente los estándares 3 y 34 establecidos por la EUAA⁴⁵ en su “Guidance on reception conditions: operational standards and indicators”.

La ausencia de este procedimiento de evaluación y determinación del interés superior del niño o niña impide también la identificación de otros factores de vulnerabilidad o necesidades específicas de protección que puedan presentar, tales como las de los niños y niñas que se han visto inmersos en procesos de trata de forma directa o indirecta, que han sufrido persecución por su orientación sexual o identidad de género, niños y niñas con diversidad funcional, etc. En este sentido, la Secretaría de Estado de Migraciones emitió la *Resolución de 9 de enero de 2023 por la que se adopta el sistema de indicadores para la planificación del itinerario de acogida* y la prestación de condiciones reforzadas de acogida, con el objetivo de asegurar una atención especializada a las personas solicitantes en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, esta resolución es insuficiente, al limitarse a recopilar una serie de indicadores, basados en la herramienta IPSN⁴⁶ sin ofrecer respuestas acerca de las actuaciones a seguir en caso de detectarlos.

⁴⁵ EUAA (2016) Guidance on reception conditions: operational standards and indicators.

“STANDARD 3: Ensure that special needs are taken into account when (re-)allocating particular housing to an applicant. Indicator 3.1: The allocation of particular housing to applicants is based on an assessment of their special reception needs. In particular, the allocation of housing to a child is based on the assessment of the best interests of the child”.

“STANDARD 34: Ensure a mechanism is in place to identify and assess special reception needs. Indicator 34.1: A standardised mechanism to identify and assess special reception needs of any applicant is in place. As stipulated in Article 22(2) RCD, this mechanism does not need to take the form of an administrative procedure but should make reference to child protection and child safeguarding standards”.

⁴⁶ EUAA’s Tool for Identification of Persons with Special Needs (IPSN) <https://ipsn.easo.europa.eu/>. Otra herramienta desarrollada por la EUAA en este sentido es la Special needs and vulnerability assessment tool (SNVA) <https://snva.euaa.europa.eu>



Falta de establecimiento de una solución duradera

Una de las consecuencias más gravosas de la no consideración primordial del interés superior de la infancia acompañada en la valoración del itinerario de acogida es la imposibilidad de establecer soluciones duraderas para estos niños y niñas.

De forma generalizada, a lo largo de los 18 –o 24 meses– de itinerario, los niños y niñas llegan a pasar por varios recursos. Estos cambios, especialmente si suponen un traslado a otra zona del territorio español, interrumpen bruscamente sus procesos de adaptación e inclusión en la sociedad de acogida, reforzando su desarraigo y afectando negativamente a su salud mental y a su desempeño educativo al someter al niño o niña a cambios de centro educativo en periodos de tiempo muy cortos. Además, estos traslados se producen de forma repentina y sin escuchar a los niños y niñas ni a sus familias, impidiendo trabajar con ellos el proceso de cambio y hacerles partícipes del mismo.

En este sentido, es habitual que la fase de valoración inicial y derivación, compuesta de recursos pensados para una estancia de máximo un mes, se extienda en el tiempo. Esta realidad obliga o bien a iniciar el itinerario educativo, sanitario y social de los niños y niñas en un territorio que, probablemente, tendrán que abandonar, incrementando el número de traslados; o bien a paralizar el mismo durante un periodo de tiempo más prolongado del necesario.

Además, dificulta gravemente la inclusión educativa, obligándoles a cambiar de colegio; y afecta a su derecho al disfrute del mayor nivel posible de salud, obligándoles incluso a trasladar expedientes médicos en caso de estar siguiendo algún tipo de tratamiento.





Este tipo de interrupciones provoca, en muchas ocasiones, que las familias decidan abandonar el sistema de acogida de forma prematura. Es el caso, por ejemplo, de familias con niños en necesidad de educación especial o de determinados tratamientos médicos a los que no pueden acceder en las provincias a las que son derivados.

Inexistencia de recursos especializados en familias e infancia y en infancia con vulnerabilidades múltiples

Otra de las principales manifestaciones de la ausencia de enfoque de infancia en el sistema de acogida es la inexistencia de recursos especializados, estando los recursos divididos en las siguientes tipologías:

- **Estándar:** en la que se incluyen las familias con menores a cargo y que recoge a todas aquellas personas que no se incluyen en las otras dos tipologías.
- **Vulnerables:** en la que se incluyen casos de violencia de género, trata de seres humanos, juventud 18-25, enfermos convalecientes o patología dual.
- **Vulnerables reforzados:** salud mental.

Las plazas de vulnerables y vulnerables reforzados están diseñadas para personas adultas y no niños o niñas que presentan esa vulnerabilidad, si bien, en los casos de víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos, las entidades intentan flexibilizar sus recursos para adaptarlos a quienes tengan menores a cargo, poniendo de manifiesto sus limitaciones en la intervención con los niños y niñas.

En el caso de niños y niñas con cuadros de salud mental, no existen plazas adaptadas dentro del sistema de acogida. No obstante, algunas entidades han adaptado sus recursos de vulnerables reforzados para poder acoger a la unidad familiar al completo, cuando alguno de sus miembros –ya sean los menores o alguno de los progenitores– presenta esta vulnerabilidad, a costa de reducir el número de plazas para otros perfiles.

La administración competente no suele ser la que facilita o promueve la flexibilización de las plazas o la asignación de nuevas partidas presupuestarias, sino que son las entidades las que, con los recursos disponibles, intentan adaptarse a las necesidades de los solicitantes, viéndose en ocasiones obligadas a rechazar la derivación de unidades familiares a sus recursos, al entender que no podrían ofrecerles una atención y acogida de calidad adaptada a sus necesidades.

Atención psicológica y jurídica no especializada

La atención psicológica o la asistencia jurídica que se facilita de manera transversal no está prevista para los niños y niñas. En la práctica, lo habitual es que ni los psicólogos/as ni los abogados/as de los recursos intervengan directamente con los niños y niñas, haciéndolo de forma indirecta a través de sus progenitores.



En este sentido, la intervención directa con los niños y niñas depende muchas veces de la voluntad del equipo en cuestión, pero incluso en esos casos, dado que en la mayoría de los recursos no hay profesionales de la psicología ni de la abogacía especializados en infancia, no se está proporcionando el apoyo necesario para garantizar que se accede de manera efectiva a los derechos contemplados por el artículo 39 CDN⁴⁷.

En el caso de la atención a la salud mental, aunque el acceso al sistema público de salud está garantizado, también presenta limitaciones: además de las inherentes al propio sistema, no hay profesionales especializados en migraciones o infancia y migraciones, y no se garantizan los servicios de traducción e interpretación, por lo que no se alcanza el estándar 29 establecido por la EUAA en su «Guidance on reception conditions: operational standards and indicators»⁴⁸.

Además, el hecho de que no se intervenga directamente con los niños y niñas desde los centros, también dificulta la propia detección de indicadores de salud mental que podrían, llegado el momento, hacer derivar al niño o a la niña a dicho sistema público.

Actividades y ayudas con enfoque adultocentrista

Las partidas presupuestarias dirigidas a la infancia no están diseñadas para contribuir al interés superior de cada niño o niña. Podemos encontrar varias situaciones en este sentido:

- Las ayudas económicas para ocio y tiempo libre están limitadas a las actividades que realice el centro educativo en el que están escolarizados los niños y niñas. En consecuencia, cuando los centros no impulsan ninguna actividad, la infancia no tiene acceso a dichas ayudas.
- Las “Ayudas educativas para facilitar la formación ocupacional y el empleo” entre las que se encuentran conceptos como “mensualidad de guardería”, “matrícula de guardería” o “comedor escolar”. La forma en la que están definidas estas ayudas es muy representativa del enfoque adultocentrista del programa: “Ayudas dirigidas a fomentar la conciliación familiar y tienen como objetivo garantizar el acceso a la formación ocupacional de las personas beneficiarias con menores a su cargo. Estas ayudas económicas están dirigidas a fomentar la conciliación familiar, y tienen como objetivo garantizar el acceso a la formación ocupacional de las personas beneficiarias con menores a su cargo. No se podrán facilitar en los casos de estudios de postgrado. Solo se podrá facilitar en aquellas situaciones en las que coincidan realizando un curso de formación ambos progenitores y que dificulte el cuidado de los hijos durante el tiempo de realización de la formación. Esta situación excepcional debe quedar justificada mediante informe social.”

⁴⁷ UNICEF Acogida en España de los Niños Refugiados, 2016 (p. 63)

⁴⁸ UNICEF Acogida en España de los Niños Refugiados, 2016 (p. 63)

“STANDARD 29: Ensure access to necessary health care, at least level of emergency care and essential treatment of illnesses and serious mental disorders. Indicator 29.5: Adequate arrangements are in place to ensure the applicant is able to communicate with the medical personnel. In particular, this means that a trained interpreter is provided (free of charge) where necessary. Provided the applicant consents, other individuals except for children can translate”.



- Las dificultades para acceder a actividades extraescolares por la exigencia de cofinanciación contemplada por el Manual de gestión y el Procedimiento de gestión. Teniendo en cuenta los precios tope y que la asignación mensual por hijo a cargo es de 20€, se imposibilita de facto el acceso a determinadas actividades extraescolares, desalineándose con el estándar 28 establecido por la EUAA en su “Guidance on reception conditions: operational standards and indicators”⁴⁹.

Falta de entornos específicos o adecuados amigables para la infancia en los recursos del sistema de acogida

En ocasiones, las habitaciones no cuentan con espacio suficiente para los niños, y los centros no disponen de espacios dedicados específicamente a la infancia.

Además, hay espacios de acogida en que la decoración es mínima y triste, y el entorno influye mucho en el estado de ánimo de los niños y niñas⁵⁰. Precisamente la EUAA señala la necesidad de habilitar zonas adecuadas de ocio dentro del alojamiento o en sus intermediaciones⁵¹, pero al concebirse el ocio como una necesidad secundaria, la existencia de estos espacios depende de la discrecionalidad de cada recurso, dificultando el acceso de la infancia a sus derechos contemplados por el artículo 31 CDN.

Ausencia de garantía del derecho de los niños y niñas a ser escuchados y a participar

Aunque en virtud del artículo 18.8 de la Directiva de condiciones de acogida se pretende promover la participación de los solicitantes, incluida la infancia, en la gestión de los aspectos materiales e inmateriales del sistema de acogida, en la práctica no existen espacios donde los niños y niñas puedan hacer efectiva esta participación.

Además, tampoco se ofrece a los niños y niñas información adaptada sobre el sistema de acogida y sus derechos y deberes en el mismo, contraviniendo de nuevo los estándares establecidos por la EUAA⁵².

⁴⁹ EUAA (2016) Guidance on reception conditions: operational standards and indicators.

«STANDARD 28: Ensure that an adequate daily expenses allowance is provided. Indicator 28.4: The amount of the daily expenses allowance also reflects as a minimum the following expenses, unless ensured in kind: (...) leisure activities (...)».

⁵⁰ UNICEF (2016) Acogida en España de los niños refugiados. Estudio sobre el sistema de acogida de oersibas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de infancia. p. 59. Disponible aquí: <https://www.unicef.es/publicacion/estudio-sobre-el-sistema-de-acogida-de-personas-refugiadas-en-espana-desde-la>

⁵¹ EUAA (2016) Guidance on reception conditions: operational standards and indicators.

“STANDARD 13: Ensure that applicants have sufficient space for leisure and group activities. Indicator 13.3: If the facility hosts children, a safe room/area exists for them to play and to engage in open air activities in the housing itself or within public space nearby. Good practice with regards to common areas It is considered good practice to provide for the supervised presence of children in child-friendly spaces during the time the parents are taking part in group activities”.

⁵² EUAA (2016) Guidance on reception conditions: operational standards and indicators.

“STANDARD 30: Ensure the applicant receives and understands phase-relevant information on benefits and obligations relating to reception conditions”.



Inexistencia de planes y protocolos de protección a la infancia y falta de formación específica a profesionales

Las entidades que gestionan el sistema de acogida no están obligadas por la administración competente a incluir un plan de protección a la infancia de cara a obtener la subvención correspondiente. Sí están obligadas, por ejemplo, a incluir un plan de igualdad o protocolos de actuación ante situaciones de violencia de género⁵³. Las entidades que los desarrollan e incluyen lo hacen por iniciativa propia y con recursos propios.

Tampoco se requiere que los equipos de profesionales estén formados en infancia ni se promueve desde la administración competente la formación de los mismos en esta materia. De nuevo, de existir profesionales formados en este sentido, es fruto de su formación y experiencia previas a nivel individual.

Tampoco existe la figura del referente o punto focal de infancia, ni se exigen mecanismos de queja o denuncia adaptados a los niños y niñas.

En este sentido, se han dado situaciones de violencia hacia la infancia y explotación en el marco del sistema de acogida que no se han detectado hasta que el niño o la niña salió del mismo, precisamente por la ausencia de intervención específica con infancia.



⁵³ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 'Inclusión implementa junto a ACNUR el Protocolo de actuación sobre violencia de género en el sistema de acogida', 23 February 2022, available at: <https://bit.ly/35sQNLV>.



Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se observa que no se está cumpliendo con las obligaciones que, tras la entrada en vigor de Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), se exigen a todas aquellas entidades que trabajan habitualmente con niños y niñas.

Falta de coordinación entre el sistema de acogida y administraciones competentes en materia de protección a la infancia

Más allá de las necesidades derivadas de la protección internacional, los niños y niñas también pueden presentar necesidades de protección que implicarían la intervención de otros actores externos al sistema de acogida de asilo.

En este sentido, la coordinación entre la administración competente en el sistema de acogida y las administraciones autonómicas y locales de protección de menores, tales como el sistema de protección de menores y servicios sociales, es prácticamente inexistente. Por un lado, porque estas administraciones no se sienten interpeladas a intervenir en situaciones de riesgo y desprotección de niños y niñas residentes en recursos del sistema de acogida, al entender que la infancia ya está acompañada por una entidad y, por otro, la administración competente en el sistema de acogida prioriza la baja del sistema de la unidad familiar ante cualquier problemática.

Los equipos de las entidades acaban acudiendo al Defensor del Pueblo y a Fiscalía para tratar de mediar con las administraciones de protección de menores de forma que puedan ofrecer una respuesta integral a este tipo de situaciones. Sin embargo, en muchas ocasiones, protección de menores y servicios sociales acaban interviniendo únicamente cuando las familias salen del sistema de acogida y la infancia se encuentra en una situación sobrevenida de total desprotección.

En consecuencia, desde el sistema de acogida se acaba forzando la expulsión de las familias, lo cual sería perfectamente evitable si existieran espacios de coordinación adecuados.

Obstáculos en el acceso al derecho a vivir en familia

Durante mucho tiempo, en el caso de familias que acceden al territorio español en momentos distintos, se dio la situación de niños y niñas que eran derivados junto a uno de sus progenitores a una provincia distinta a la del otro progenitor, obstaculizando su derecho a vivir en familia.

Gracias a la presión de las diferentes organizaciones sociales que gestionan el sistema de acogida, actualmente este tipo de situaciones son residuales. No obstante, siguen dándose casos, especialmente cuando una parte de la unidad familiar está en una fase del sistema de acogida diferente a la de la otra parte.

Este es el caso de familias cuyos expedientes de asilo no han sido unificados, por cualquiera de las razones expuestas, y se reconoce la protección internacional a una parte de la familia, permitiéndoles pasar a la Segunda Fase del sistema de acogida, mientras que el expediente de la otra parte sigue tramitándose, debiendo permanecer en Primera Fase.



En este sentido, el Procedimiento de gestión del itinerario señala que el itinerario de acogida del niño o la niña que solicite acceso junto con un progenitor, con posterioridad al otro, será el asignado al progenitor con el que llegó. Este tipo de problemáticas contravienen directamente las recomendaciones de la EUAA de asegurar que el principio de unidad familiar es respetado⁵⁴.

Además, si no se resuelven estos obstáculos de forma temprana, se pueden exacerbar en el momento de la salida del sistema de acogida, tal y como se describirá a continuación.

2.4.4 Falta de enfoque de infancia en la salida del sistema de acogida

En la finalización del itinerario

El itinerario de acogida tiene una duración máxima de 18 meses, prorrogable a 24 en casos de especial gravedad o vulnerabilidad. Aunque la presencia de niños y niñas en la unidad familiar es un indicador que se toma en consideración para la valoración de la prórroga, no es causa suficiente para su concesión y se dan casos de familias con niños y niñas muy pequeños que causan baja del sistema a los 18 meses.

El hecho de que las autoridades competentes trabajen por compartimentos estancos supone que aquellas personas que podrían estar bajo la protección de varios sistemas de protección lo estén solamente de uno y, cuando se acaba, se queden completamente desprotegidos. Si, por el contrario, los diferentes sistemas de protección pudieran coexistir y colaborar, la atención a las personas, en este caso a los niños y niñas acompañados, podría ser holística y centrada en las necesidades y potencialidades de los mismos.

Sin embargo, el sistema solo asegura la documentación de estos niños y niñas, sin un seguimiento posterior al salir. En la práctica, las familias que, tras 18 o 24 meses en el sistema de asilo, tienen que abandonarlo, tienden a crear redes sociales y a establecerse cerca de los sitios donde han estado acogidos. Al no haber un puente entre las comunidades autónomas y la administración local en materia de acogida, quienes se convierten en el eje vertebrador de estos niños y niñas son las escuelas, los institutos, las asociaciones de familias, etc., que actúan como agentes de protección informal, de formación y sensibilización para dar continuidad.

En los casos de resolución desfavorable de la solicitud de asilo

En caso de inadmisión, denegación o archivo de la solicitud de asilo, la unidad familiar deberá causar baja del sistema de acogida como máximo en 15 días naturales tras la notificación de la resolución, independientemente de la fase en la que se encuentren.

⁵⁴ EUAA (2016) Guidance on reception conditions: operational standards and indicators.

“STANDARD 2: Ensure that the principle of family unity is respected. Indicator 2.1: Family members (in accordance with the definition of Article 2 RCD) are accommodated together”.



Si bien las entidades que gestionan el recurso donde se encuentran tratan de informar a las familias de los recursos públicos de los que disponen a la salida del programa, e intentan hacer las derivaciones correspondientes para mejorar la autonomía de las mismas una vez fuera del recurso, muchas veces la rapidez con la que se resuelven los expedientes impide una correcta preparación.

En cualquier caso, la capacidad de seguimiento de las entidades a las familias tras su salida del programa es muy limitada y no se promueve por parte de la administración competente. Los seguimientos que se realizan se hacen por la voluntad propia de las trabajadoras de las entidades, más allá de las labores propias de su puesto.

En este sentido, la visión de los niños y niñas como “apéndices” de sus progenitores en el procedimiento de asilo tiene también un gran impacto en estos casos:

- Por un lado, cuando los expedientes de asilo de una unidad familiar no están unificados y uno de los progenitores ve denegada su solicitud, este debe abandonar el sistema con los menores que estén asociados a su expediente, aunque el otro progenitor permanezca en el recurso.
- Por otro, cuando se notifica la denegación de la solicitud de los progenitores, pero no la de sus hijos o hijas, estos últimos deben abandonar el recurso igualmente, asumiendo de facto que también sus solicitudes serán denegadas. Esto contradice directamente el artículo 14.2 del Reglamento de acogida que indica que “la notificación al interesado de la resolución desfavorable determinará la finalización del itinerario”.

En cualquier caso, **este planteamiento no es coherente con la Directiva de condiciones de acogida ni con la lógica del procedimiento jurídico de protección internacional**: mientras que no exista una resolución definitiva respecto a la solicitud de protección internacional, la persona solicitante mantiene su condición de solicitante durante el plazo previsto para la interposición del recurso frente a la denegación de su solicitud hasta la efectiva resolución del mismo. Por tanto, se debería garantizar el derecho de la infancia acompañada y sus familias en esta situación a permanecer en el sistema de acogida como solicitantes de protección internacional mientras se resuelve el recurso que se haya podido interponer o hasta que se alcance la duración máxima de estancia en el sistema de acogida, a la luz de la normativa y jurisprudencia europea.

Además, no garantiza los **principios de audiencia y contradicción**: la retirada de las condiciones materiales de acogida, como consecuencia de la notificación de una resolución desfavorable, debería ser encauzada a través de un procedimiento administrativo que garantice los principios de audiencia y contradicción, del mismo modo que se hace respecto a los procedimientos de baja obligatoria como consecuencia de la acumulación de incumplimientos o incumplimiento puntual; garantizando a las familias la posibilidad de interponer el recurso que estime oportuno frente a dicha resolución.



En el reingreso en el sistema de acogida

Teniendo en cuenta la consideración anterior, la administración ha empezado a valorar la posibilidad de reingreso de aquellas familias que, tras interponer recurso de reposición contra la resolución desfavorable con solicitud expresa de la suspensión de la misma como medida cautelar, ésta última se estima de forma expresa o presunta.

La práctica general es la estimación presunta de la medida cautelar solicitada, mediante silencio administrativo positivo, al no responder la administración en un plazo de 30 días. Esto supone que las familias se ven obligadas a causar baja del sistema durante un periodo mínimo de 15 días, hasta su reingreso.

De nuevo, este planteamiento no es coherente con la normativa. El reconocimiento del derecho a mantener la condición de solicitante no viene determinado, exclusivamente, por la concurrencia del silencio administrativo positivo relativo a los recursos de reposición, sino que dicho reconocimiento surte plenos efectos por el mero hecho de no existir una resolución definitiva de la solicitud de protección internacional. Ello supone que el mantenimiento de la condición de solicitante se mantiene, sin solución de continuidad, mientras no haya una resolución definitiva a su solicitud, de manera que no se interrumpe esta condición hasta la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo respecto a la petición de medidas cautelares formuladas con los recursos de reposición.

Esta incongruencia deja en una especie de limbo a la infancia y sus familias, impactando negativamente sobre su acceso a derechos. Además, el criterio para determinar el lugar al que tienen que reingresar no es claro. A veces se reingresa a las familias en el recurso en el que se encontraban, y otras veces se les traslada a otro, lo que supone un nuevo obstáculo para el establecimiento de soluciones duraderas que ofrezcan a la infancia acompañada una vida estable.





2.4.5 Desprotección de la infancia acompañada que se queda fuera del sistema de acogida

Las familias con niños y niñas que solicitan protección internacional no siempre se encuentran dentro del sistema de acogida, ya sea por decisión propia o por no cumplir los requisitos de acceso al sistema. Si comparamos los datos de solicitudes de asilo con los datos de personas beneficiarias del sistema de acogida se observa que **más de la mitad de los niños y niñas solicitantes de protección internacional en 2022 no se encontraban en el sistema de acogida.**

En estos casos, las personas buscan alojamiento por su cuenta o se encuentran en recursos de acogida de la red de atención humanitaria, en entidades que atienden a personas migrantes o incluso en la red de atención a personas sin hogar.

El hecho de no estar en el sistema de acogida expone a las personas solicitantes de asilo a numerosas situaciones de indefensión, desinformación y desprotección.

La concatenación de dificultades que se encuentran las familias inicia con un obstáculo en **el acceso a información.** Adicionalmente, el hecho de **no acceder por defecto a profesionales especializados** dificulta aún más la posibilidad de que puedan detectarse necesidades específicas de protección de la infancia acompañada o que puedan disfrutar de las garantías procedimentales especiales que han de tener como niños y niñas acompañados solicitantes de asilo, como el acceso a periciales psicológicas específicas y con enfoque de infancia.

Muchas familias fuera del sistema que solicitan asilo en territorio no tienen acceso a asistencia jurídica en ningún momento del procedimiento administrativo hasta que no reciben una resolución desfavorable y se les asigna un abogado/a de oficio para interponer el recurso. En consecuencia, muchas solicitudes de asilo de niños y niñas acompañados son denegadas sin ni si quiera haber hecho una identificación de necesidades y sin haber tenido en cuenta garantías específicas que podrían haber previsto situaciones de desprotección.

Además, el hecho de estar fuera del sistema supone que **el conocimiento que tenemos sobre su realidad es muy limitado.** Si bien algunas entidades especializadas del sistema de acogida también atienden a familias solicitantes que se encuentran fuera del mismo a través de otros proyectos, el conocimiento sobre su realidad sigue estando fragmentado y poco sistematizado.

A este respecto, el sistema educativo y el sanitario se erigen como ejes vertebradores para la detección de situaciones de vulnerabilidad, así como el entorno comunitario para la protección de estos niños y niñas.



2.4.6 Desprotección de la infancia en los procedimientos de reagrupación familiar y extensión familiar

Según los últimos datos analizados por el ACNUR, de las 2.340 solicitudes de extensión familiar presentadas en España por personas con protección internacional reconocida (estatuto de refugiado o protección subsidiaria) desde enero 2021 a junio 2023, 45% corresponden a niños y niñas, el 34% a mujeres y el 21% a hombres, siendo muchos de ellos familiares de los niños y niñas que se encuentran dentro del sistema de acogida de Protección Internacional.

Los procedimientos de extensión y de reagrupación familiar pueden extenderse durante más de dos años y en ocasiones encuentran obstáculos insalvables que dan como resultado la imposibilidad de que estos niños y niñas puedan reunirse con sus hermanos/as, padres o madres.

La Resolución de La Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, de 7 de agosto de 2023, por la que se modifica el Procedimiento del Manual de Gestión (Versión 5.0) del Sistema de Acogida de Protección Internacional establece en el apartado 4.10. sobre ayudas económicas para la reagrupación familiar que únicamente podrán acceder a estas ayudas los familiares de las personas beneficiarias de protección internacional que se encuentren en plazas de la fase de valoración inicial y derivación, de la fase de acogida o recibiendo atención en la fase de autonomía, a las que el Ministerio de Interior les haya concedido la extensión o la reagrupación familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria. Este requisito, dada la extensión de estos procedimientos, es prácticamente imposible de cumplir.

En los últimos dos meses, se observa, además, cómo numerosas familias a las que finalmente se concede la extensión familiar después de muchas dificultades no pueden finalmente reunirse por imposibilidad de financiar los viajes.





03 Conclusiones y propuestas

3.1 Conclusiones

A modo de conclusión, las principales preocupaciones son las siguientes:

- Existencia de obstáculos en el acceso al procedimiento de asilo por parte de los niños y niñas y sus familias, provocando a su vez obstáculos en el acceso al sistema de acogida de protección internacional, en incumplimiento de la normativa europea en materia de asilo.
- Ausencia de procedimientos de evaluación y determinación del interés superior de los niños y niñas acompañados en necesidad de protección internacional, en concreto en el marco del procedimiento de asilo y en la aplicación de condiciones materiales de acogida, en incumplimiento de la normativa internacional, europea y española de protección a la infancia.
- Ausencia de procedimientos de evaluación de necesidades procedimentales especiales de los niños y niñas y aplicación de las garantías correspondientes durante el procedimiento de asilo, en incumplimiento de la Directiva de procedimientos.
- Ausencia de procedimientos de evaluación de necesidades particulares de acogida de los niños y niñas y aplicación de las condiciones correspondientes en el itinerario de acogida de protección internacional, en incumplimiento de la Directiva de condiciones de acogida.
- La vulneración sistemática del derecho de los niños y niñas a ser escuchados y a participar en el procedimiento de asilo y en el marco del sistema de acogida de protección internacional.
- Ausencia de datos fiables, uniformes y desagregadas por sexo, edad, situación de acompañado, no acompañado o separado, situación administrativa y nacionalidad de origen sobre el acceso a la protección internacional de la infancia.
- La falta de formación en materia de infancia de los actores involucrados en el procedimiento de asilo y en el marco del sistema de acogida de protección internacional.
- El incumplimiento generalizado por parte de la administración competente en la gestión del sistema de acogida de protección internacional de sus obligaciones en el marco de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
- Falta de coordinación entre las autoridades competentes en sistema de acogida, protección de menores y servicios sociales.
- El desconocimiento y falta de información acerca de la realidad de los niños y niñas en necesidad de protección internacional que no han accedido al sistema de acogida.



3.2 Propuestas para incorporar el enfoque de infancia al procedimiento de asilo

Para promover la incorporación de un enfoque de infancia en el procedimiento de asilo para que los derechos de los niños y niñas acompañados en necesidad de protección internacional queden garantizados, se propone:

- Garantizar que todos **los niños, niñas y adolescentes que llegan a España son informados** sobre su derecho a solicitar protección internacional de manera adaptada a la infancia, poniendo a su disposición información adaptada y asistencia letrada gratuita e intérprete.
- Establecer los medios necesarios **para eliminar las trabas burocráticas del procedimiento de asilo** que lo hacen especialmente inaccesible a la infancia, invirtiendo los recursos necesarios para mejorar el sistema y la disponibilidad de citas de formalización y disponibilidad de personal especializado para que el sistema sea eficaz y esté adaptado a la infancia.
- **Desarrollar reglamentariamente la Ley de Asilo** para establecer concretamente las implicaciones que supone el “tratamiento diferenciado” del artículo 46.1 de la Ley de Asilo en el caso de la infancia solicitante de asilo.
- Elaborar un **Reglamento que regule el procedimiento de evaluación y determinación del interés superior** de los niños y niñas en necesidad de protección internacional que vincule a todos los actores involucrados de los diferentes organismos e instituciones (Cuerpo Nacional de Policía, Oficina de Asilo y Refugio, etc.). Este reglamento debe garantizar:
 - La evaluación de necesidades procedimentales especiales y la adopción de las garantías correspondientes para la infancia a lo largo del procedimiento de asilo.
 - La formación y especialización en atención a la infancia en necesidad de protección internacional de los actores que intervengan en el proceso, así como su multidisciplinariedad.
 - La incoación de este proceso en el primer contacto con los niños y niñas acompañados, en la manifestación de la solicitud de asilo, en la entrevista de formalización, en la instrucción del caso por parte de la OAR y en la comunicación de la decisión final de la resolución.
- Aprobar una Instrucción del Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior) dirigida tanto a la OAR como al Cuerpo Nacional de Policía (CNP) por la que se ofrezcan **directrices sobre la tramitación, el tratamiento y estudio de las solicitudes hechas por niños y niñas**. Esta instrucción deberá:



- Prever la creación de un grupo de instructores expertos o que actúen como grupos focales de infancia dentro de la OAR.
- Garantizar que los niños y niñas son escuchados durante el procedimiento de forma adaptada a sus necesidades y desarrollo evolutivo.
- En este sentido, **garantizar la evaluación de necesidades procedimentales especiales y la adopción de las garantías correspondientes** para la infancia a lo largo del procedimiento de asilo, tanto por parte del personal de las Comisarías de policía como de los y las instructores de la OAR. Para ello se propone:
 - Proporcionar la información necesaria sobre el asilo, sus implicaciones, el procedimiento, entre otras cuestiones, adaptada a la edad y madurez del niño o niña.
 - La OAR debe adecuar los tiempos del procedimiento a las necesidades del niño o la niña.
 - Garantizar la asistencia jurídica gratuita a los niños y niñas solicitantes de asilo.
 - Adaptar los mecanismos de obtención de información y formalización de la solicitud de asilo de la infancia. Para ello se recomienda que el Ministerio del Interior:
 - Establezca acuerdos con profesionales especializados en atención a la infancia con el objetivo de que puedan conducir dichas entrevistas.
 - Prevea metodologías alternativas de recogida de información sobre el relato de persecución de los niños y niñas que no deban realizar la entrevista por contravenir su interés superior.
 - Adapte los espacios de las comisarías donde se desarrollan las entrevistas o cree nuevos espacios dedicados a esta función.
 - Garantizar la presencia de intérpretes con formación especializada en el procedimiento de asilo, en sus implicaciones, en las necesidades que puede presentar la persona entrevistada y en acompañamiento a la infancia.
- Impulsar **programas de formación periódicos** en infancia en necesidad de protección internacional a los principales actores involucrados: Cuerpo Nacional de Policía, Ministerio Fiscal, Entidad pública de protección, Sistema de acogida de protección internacional, OAR y Colegios de abogados, en su caso.





3.3 Propuestas para incorporar el enfoque de infancia en el sistema de acogida

Para promover un enfoque de infancia para la garantía de los derechos de niños y niñas en necesidad de protección internacional, se propone:

- Actualizar los **instrumentos de gestión interna** del sistema de acogida de protección internacional para alinearlos con los estándares europeos y el Reglamento de acogida desde un enfoque de infancia.
- Garantizar que **todas las familias con niños y niñas a su cargo disponen de un recurso residencial adecuado** desde el momento en que manifiestan la voluntad de solicitar protección internacional.
- Elaborar un **Reglamento que regule el procedimiento de evaluación y determinación del interés superior de los niños y niñas** en el marco del sistema de acogida que vincule a todos los actores involucrados de los diferentes organismos e instituciones (Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio, Servicios Sociales, Protección de menores en su caso, etc.). Este reglamento debe garantizar:
 - La evaluación de necesidades de acogida particulares y la adopción de las condiciones correspondientes en el momento de acceso al sistema de acogida y a lo largo del itinerario.
 - La formación y especialización en atención a la infancia en necesidad de protección internacional de los actores que intervengan en el proceso, así como su multidisciplinariedad.
 - La incoación de este proceso en el primer contacto con los niños y niñas acompañados, y su actualización a lo largo de todo el itinerario de acogida.
 - El establecimiento de soluciones duraderas y estables.
 - El derecho del niño o la niña a ser escuchados en el momento de la valoración del itinerario de acogida y durante el mismo.
- Impulsar la **creación de recursos de acogida especializados en familias** como nueva tipología de recursos para solicitantes vulnerables.
- Garantizar el cumplimiento de las **obligaciones que, tras la entrada en vigor de Ley Orgánica 8/2021**, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), se exigen a todas aquellas entidades que trabajan habitualmente con niños y niñas.



- Establecer un **procedimiento *ad hoc* acelerado para las solicitudes de extensión familiar de niños y niñas nacidos en España** de familias solicitantes de protección o en el sistema de acogida; y hasta que este sea aprobado, agilizar la tramitación de estas solicitudes.
- Impulsar **programas de formación periódicos** en infancia en necesidad de protección internacional para todos los perfiles profesionales incluidos en el sistema de acogida (abogados/as, trabajadores/as sociales, educadores/as sociales, psicólogos/as, directores/as de recursos, etc.).
- Impulsar la **creación de espacios (mesa de trabajo, comisión) para la gestión de casos en cada territorio** donde estén presentes todos los actores involucrados en el proceso de la infancia acompañada desde su entrada al sistema de acogida, con vistas a preparar su salida del mismo: entidades del sistema, servicios sociales, protección de menores, instituciones educativas y sanitarias, fiscalía, etc.





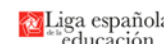
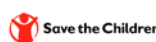
3.4 Propuestas acerca de los niños y niñas fuera del sistema

- Impulsar el **estudio de la realidad** de los niños y niñas solicitantes de asilo acompañados por sus familias.
- **Impulsar campañas de información y sensibilización** acerca de la protección internacional y los derechos de las personas solicitantes de asilo, en concreto los niños y niñas, dirigidas a la población en general y a la propia infancia.
- Impulsar programas de **formación periódicos** en infancia en necesidad de protección internacional para todos los actores presentes en el entorno comunitario.





SOMOS UNA RED DE MÁS DE 70 ORGANIZACIONES DE INFANCIA





plataforma de infancia

españa

Somos una red de organizaciones de infancia con la misión de proteger, promover y defender los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Nuestra visión es alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, integrando el esfuerzo de las organizaciones de infancia y de todos los agentes sociales.

CONTACTA CON NOSOTROS

C/ Escosura, 3. Local 2
28015 Madrid



info@plataformadeinfancia.org



91 447 78 53



FINANCIA



SÍGUENOS

www.plataformadeinfancia.org



[platdeinfancia](https://twitter.com/platdeinfancia)



[plataformadeinfancia](https://www.facebook.com/plataformadeinfancia)



[plataformadeinfancia](https://www.linkedin.com/company/plataformadeinfancia)