

BANCO DE INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

TÍTULO

Plan Ucrania Urgente: el programa para la acogida rápida y eficiente de personas desplazadas por la guerra en Ucrania

INFORMACIÓN INICIAL:

PROBLEMA:

El 24 de febrero de 2022 tuvo lugar el comienzo del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania que se alarga hasta la actualidad. La agresión por parte de Rusia en suelo ucraniano y sus consecuencias en cuanto a pérdidas humanas, destrucción de infraestructuras y riesgo e incertidumbre ha supuesto el desplazamiento de población tanto dentro del propio país como hacia el resto de Europa.

Por un lado, en cuanto a los desplazados internos, se han registrado casi seis millones, principalmente desde las regiones orientales y meridionales del país, donde se concentran los frentes y acciones bélicas, hacia el resto de las regiones, según datos de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) a 25 de noviembre de 2022.

Por otro, en relación de los movimientos hacia el resto de Europa consta que más de siete millones se encuentran refugiados por Europa y casi cinco millones cuentan con protección temporal. El principal país receptor de refugiados se estima que sea Rusia. En cuanto a la Unión Europea el principal país receptor es Polonia con 1,5 millones de refugiados acogidos, seguida de Alemania, República Checa, Italia y España, esta última con 168.705 acogidos, de acuerdo con los datos facilitados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a fecha de 28 de diciembre de 2022.

Estos desplazamientos han supuesto una crisis humanitaria en Europa, obligando a la Unión Europea y a sus Estados miembros a poner en marcha mecanismos de respuesta para dar asilo y protección a las personas desplazadas a causa del conflicto bélico que tiene lugar en territorio ucraniano.

SOLUCIÓN GLOBAL:

La solución se materializó con la aprobación de la aplicación de la Directiva de Protección Temporal por parte de la Unión Europea a través de la Decisión Ejecutiva del Consejo el 4 de marzo de 2022. Esta medida

consiste en otorgar una serie de derechos a las personas beneficiarias, siendo potenciales beneficiarios aquellas personas que se han desplazado de Ucrania, debido a la invasión rusa que sean nacionales ucranianos, apátridas o ciudadanos de terceros países con permiso de larga duración en Ucrania y los miembros de sus familias. Los derechos principales a los que podrán acogerse son:

- Libertad de circulación y de residencia en España.
- Autorización administrativa para trabajar con la misma duración que el permiso de residencia.
- Acceso al catálogo de ayudas sociales y servicios sanitarios, de acuerdo con la normativa de asilo cuando no se dispongan de recursos suficientes.
- Reagrupación familiar, cuando la separación sea debida a la causa de la protección temporal y el estado familiar esté constituido en origen.

Otros derechos a los que se hace referencia son derecho a información sobre el contenido de la protección temporal, la provisión de títulos de viaje y recepción en territorio nacional.

COSTE APROXIMADO:

La financiación del plan se realiza a través de la reestructuración por parte de la Comisión Europea de la asignación de fondos no utilizados del programa CARE (Cohesion's Action for Refugees in Europe).

TERRITORIO:

España

PÚBLICO DESTINATARIO:

Personas procedentes de Ucrania desplazadas por la guerra.

ENTIDAD QUE LA HA LLEVADO A CABO:

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA O PROGRAMA:

En primer lugar, la puesta en marcha de la protección temporal se acompañó de la ampliación de esta, atendiendo no sólo a lo establecido por la directiva, sino también a nacionales ucranianos que estuvieran en España antes del 24 de febrero por no poder regresar a su país, nacionales de terceros países con residencia temporal en Ucrania para proteger como el caso de estudiantes, nacionales ucranianos en situación irregular

en España y los miembros de sus familias.

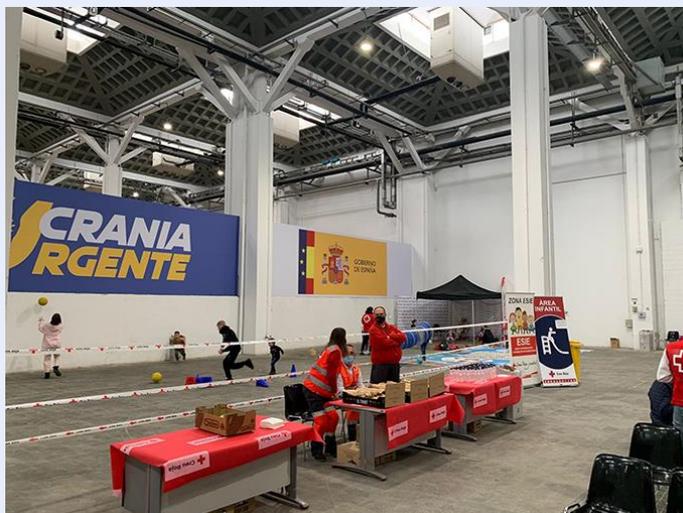
Igualmente, las personas desplazadas también contaron con derecho de alojamiento y manutención, escolarización y clases de español, atención psicosocial, atención laboral (formación, orientación y homologación de títulos), asistencia jurídica, convalidación del carné de conducir durante un año y servicios de itinerancia (*roaming*) gratuito.

En segundo lugar, se habilitaron centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE). Para su localización se tuvo en cuenta la presencia de nacionales ucranianos en el territorio español, concentrados en Madrid y en la costa mediterránea. Así, con la colaboración de otras administraciones, se han localizado centros en Pozuelo de Alarcón (Madrid), en Barcelona (en colaboración con el Ayuntamiento), Alicante (en colaboración con la Generalitat Valenciana) y Málaga.

Los centros ejercen tres funciones principales, recepción y orientación inicial; atención y documentación; y derivación, cuya centralización en los CREADE permite agilizar y facilitar la atención de las personas desplazadas.

- La recepción y orientación inicial se trata del primer contacto de las personas desplazadas con los servicios de asistencia provistos por el Ministerio de Inclusión y la ONG de apoyo con la que cuenta cada centro.
- La atención y documentación tiene lugar tras la recepción y orientación inicial donde, por parte del Ministerio de Interior, se tramita la protección temporal por el periodo de un año renovable. También se presta un asesoramiento laboral.
- La derivación, en último lugar, tras un protocolo covid, consiste en proveer a las personas desplazadas de las plazas más adecuadas de alojamiento en la red de acogida, bien el sistema estatal, de las Comunidades Autónomas, en acogida familiar o plazas de urgencia de los centros (el centro de Pozuelo contaba con 400 plazas en el centro y 1.000 privadas; el de Barcelona con 2.000 en hoteles; y el de Alicante con 200 en el centro y 2.000 en hoteles y albergues). En el caso de los menores no acompañados se derivan a las Comunidades Autónomas.

Imagen 1. Preparación de un Centro de Recepción, Atención y Derivación del Plan Ucrania Urgente



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En relación con el acogimiento, se reforzó la red de acogida para atender a las personas desplazadas mediante un nuevo programa de acogimiento familiar, sumado a los espacios de acogida existentes. El nuevo programa de acogimiento familiar buscaba gestionar una bolsa de familias receptoras, previa verificación de idoneidad, en colaboración de los servicios sociales de los ayuntamientos y entidades del tercer sector. Además, se estableció una guía de actuación para canalizar los ofrecimientos de acogimiento privados.

En tercer lugar, se establece la simplificación de procedimientos, que tiene como objetivo obtener permisos de residencia y trabajo en menos de 24 horas, realizar los trámites en los centros habilitados por el ministerio o comisarias en el caso de no poder acceder a los centros de recepción y atención.

En cuarto lugar, se lanzó una página web con guías, preguntas frecuentes y listados de teléfonos para facilitar y actualizar información para los potenciales beneficiarios de protección temporal en castellano y ucraniano.

OBSTÁCULOS SUPERADOS:

La principal dificultad que se plantea es la celeridad con la que se ha de poner en marcha el Plan para dar respuesta a la llegada de personas desplazadas ante una situación de emergencia inaudita de conflicto bélico en las fronteras europeas. Se ha realizado una respuesta normativa coordinada, rápida y garantista y se ha desplegado en poco tiempo una red de centros que dieran respuesta a las necesidades de ucranianos y ucranianas.

Otros problemas que se plantearon están relacionados con la coordinación y la adaptación del Plan a las diferentes fases del transcurso del conflicto, además del idioma.

Así, se entiende como un obstáculo superado la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración pública y entre las Administraciones públicas y las entidades del tercer sector, todo ello en un contexto de emergencia humanitaria.

Igualmente, se hace necesario que se trate un plan flexible, que se adapte a los cambios y dinámicas que vayan aconteciendo marcadas por el desarrollo del conflicto, siempre con el objetivo de atender las necesidades de las personas desplazadas.

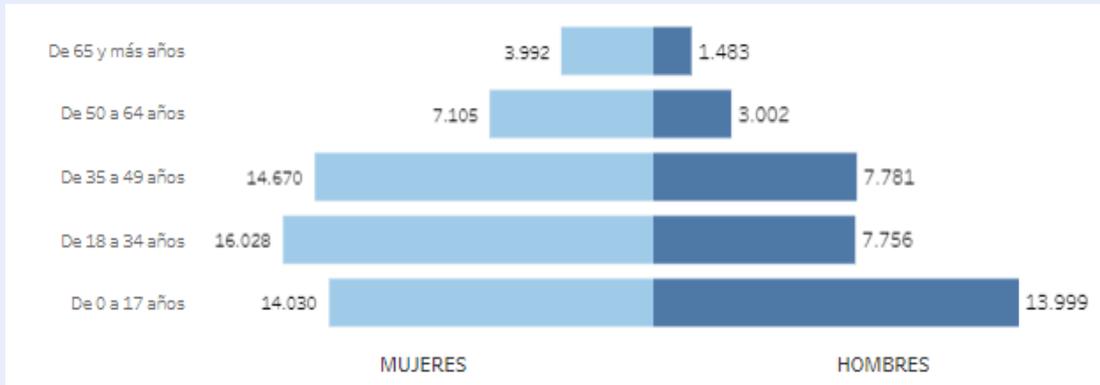
Por último, se ha de reseñar la falta de conocedores del idioma ucraniano para dar respuesta a las diferentes casuísticas que presentasen las personas desplazadas en nuestro país.

IMPACTO:

Han pasado un total de 90.497 personas por los CREADE a 15 de enero de 2023, que se distribuyen en 42.013 familias con un tamaño por unidad de convivencia medio de 3 personas. De ellas, 30.716 han sido atendidas en el CREADE de Alicante, 25.012 en el de Barcelona, 22.643 en el de Pozuelo y 12.126 en el de Málaga.

Del total, 89.203 personas tenían nacionalidad ucraniana, 424 rusa, 114 bielorrusa y el resto posee nacionalidades moldava, georgiana, marroquí, pakistaní o armenia. Por sexo, 55.825 son mujeres y 34.672 son hombres. Por edades, la mayoría era población joven, pues 28.029 personas eran menores, 23.784 tenían entre 18 y 34 años, 22.451 tenían entre 35 y 49 años y los mayores de 50 años suman 15.582 personas. Así, la edad media se registra en los 31 años. Por nivel de estudios, la mayoría son personas cualificadas, ya que el 62% de las personas registradas posee estudios superiores y el 29% Formación Profesional o Bachillerato.

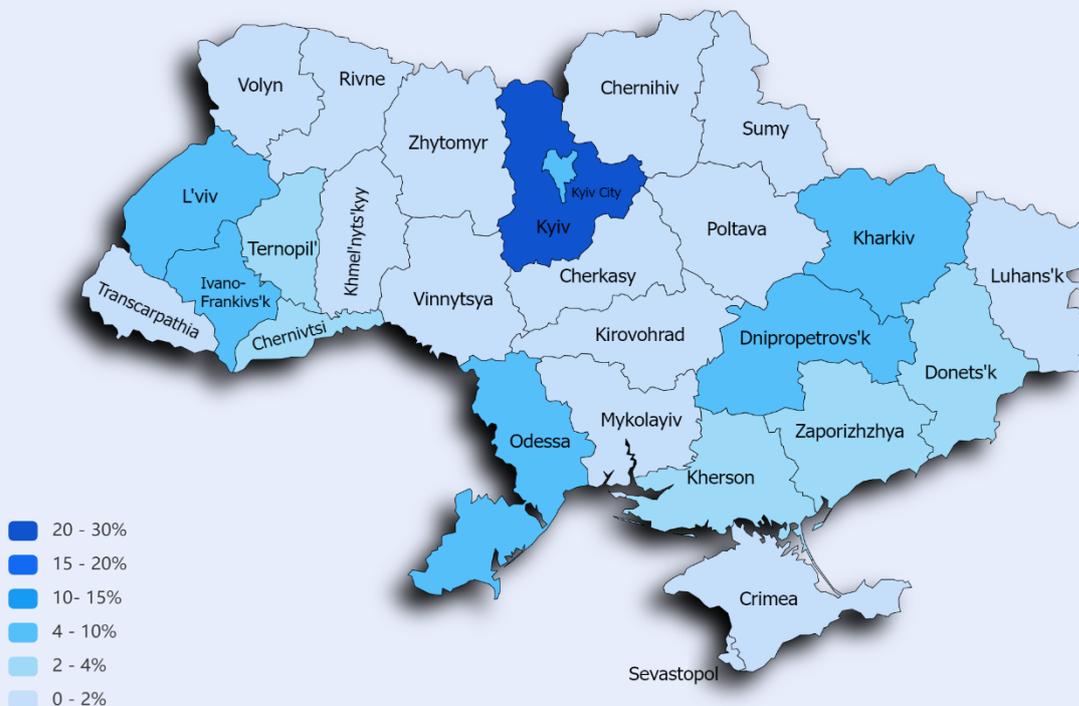
Gráfico 1. Número de desplazados registrados en CREADE por edad y sexo



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania para el 15 de enero de 2023 [Libro de trabajo: ucrania \(tableau.com\)](#).

En cuanto al desplazamiento, para llegar a España, el 44% lo hizo en avión, el 30% en coche, el 22% en autobús, el 4% en tren y el 1% en otros. La mayoría, el 26,4% proceden de la región de Kiev (Kyiv), seguido del 8,5% de la región de Járkov (Kharkiv), el 8,5% de Odessa o el 7,1 de Leópolis (L'viv)

Gráfico 2. Porcentaje de desplazados registrados en CREADE según origen



Fuente: Elaboración propia, a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania para el 15 de enero de 2023 [Libro de trabajo: ucrania \(tableau.com\)](#).

En marzo de 2022, al comienzo de la guerra, llegaron 12.095 personas. Sin embargo, a la mayoría de los desplazados se atendió entre los meses de abril y mayo de 2022, llegando a los centros 28.154 y 20.680 personas, respectivamente. Desde entonces se registra un descenso de llegadas de personas desplazadas, aunque cada vez más paulatino. Así, en junio se registraron 7.546, en julio 4.038, en agosto 4.067, en septiembre 3.795, en octubre 3.141, en noviembre 3.171 y en diciembre 2.917.

No obstante, la mayoría de las personas desplazadas han acudido sólo para documentación, pues para documentación y acogida han acudido 1.587 personas en el caso de Alicante, 5.816 en el de Barcelona, 4.401 en el de Pozuelo y 953 en el de Málaga, sumando un total de 12.757 personas que necesitan acogida, frente a 77.740 que sólo precisan gestión documental.

En cuanto al uso de la página web, los últimos datos disponibles con fecha del 15 de marzo de 2022 recogía que se realizaron 33.566 visitas en idioma ucraniano, la mayoría procedentes de España (28.654), y en menor medida de Ucrania (1.734) y Polonia (873). Se estima que la evolución de las cifras vaya en correspondencia con las dinámicas experimentadas en los CREADE.

CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN Y REFERENCIA TEMPORAL:

Las primeras personas atendidas se registraron el 9 de marzo de 2022 y su actividad se extiende hasta febrero de 2023. No obstante, la presión y la emergencia a la que se ve sometida la gestión ha ido variando en función de los acontecimientos de la invasión.

DOCUMENTACIÓN DE CONSULTA Y APOYO:

- Datos de la OCHA sobre Ucrania: <https://data.humdata.org/visualization/ukraine-humanitarian-operations/>
- Datos de ACNUR para Ucrania: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- Informe de ACNUR para Ucrania: <https://www.acnur.org/emergencia-en-ucrania.html>
- Directiva Unión Europea: <https://www.boe.es/doue/2022/071/L00001-00006.pdf>
- Aplicación Directiva en España: <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/pdfs/BOE-A-2022-3715.pdf>
- Nota de Prensa Ucrania Urgente: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2022/150322-plan_acogida-ucrania.pdf
- Página Web Ucrania Urgente: <https://ucraniaurgente.inclusion.gob.es/w/centros-recepcion-atencion-derivacion-desplazados-ucrania>

- Protección temporal en España: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/MININT Prot Temp UCR 07.-v2.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/MININT_Prot_Temp_UCR_07.-v2.pdf)
- Datos desplazados registrados en CREADE: [libro de trabajo: ucrania \(tableau.com\)](#)