



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

**MENORES MIGRANTES SIN REFERENTES FAMILIARES
EN CATALUÑA. LEGISLACIÓN Y ACOGIDA.
UN REPASO DESDE 2016 HASTA 2021**

Autoría: Alemany Martínez, Adriana
Balbi, Agostina
Batalla González, Joan-Isaac

Tutora: Maestro Yarza, Irene

Titulación: Máster en Globalización, Desarrollo y Cooperación
XXX edición, 2021-2022
Trabajo Final de Máster, junio de 2022

Resumen: La situación en la que se encuentran, tanto *de iure* como *de facto*, las personas Menores Migrantes Sin Referentes Familiares (MMSRF) en Cataluña, ha vivido importantes cambios desde el año 2016.

En el presente estudio, se aborda el fenómeno de los y las MMSRF, mediante el análisis del ordenamiento jurídico español que se inspira en el Derecho Internacional, estableciendo un sistema de protección aparentemente garantista. Poniendo el foco en la evolución legislativa de los últimos cinco años, abordamos también la realidad del sistema de protección catalán y el amparo que efectivamente llega a prestarse a este colectivo y cómo se configura su proceso de emancipación y transición a la vida adulta.

Tras el análisis, se destacan los puntos fuertes, así como las cuestiones que, bajo nuestra mirada crítica y constructiva, son susceptibles de mejora.

Palabras clave: migración, menores, jóvenes, sin referentes familiares, derechos humanos, extranjería, Derecho Internacional, reglamento, reforma, residencia, regularización, Cataluña, acogida, protección, emancipación, extutelados/as.

Abstract: The situation in which Minor Migrants Without Family Links (MMSRF for its acronym in Spanish) in Catalonia find themselves, both *de jure* and *de facto*, has undergone important changes since 2016.

In the present study, the phenomenon of MMSRF is addressed through the analysis of the Spanish legal system, which in turn is inspired by international law, establishing an apparent guaranteed protection system. Focusing on the legislative evolution of the last five years, we also address the reality of the Catalan protection system and the protection that is effectively provided to this group, as well as how their process of emancipation and transition to adult life is conducted.

After the analysis, the stronger points are highlighted as well as the issues that, under our critical and constructive review, are ripe for improvement.

Keywords: migration, minors, youngsters, without family links, human rights, foreigners, International Law, regulation, reform, residency, regularisation, Catalonia, hosting, protection, emancipation, exprotected.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
AGRADECIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN. - APROXIMACIONES AL DERECHO A MIGRAR Y AL DERECHO A LA RESIDENCIA EN EL SISTEMA CAPITALISTA ACTUAL. ORIENTACIÓN DE UN ANÁLISIS.....	8
CAPÍTULO I.- DERECHO INTERNACIONAL Y MENORES MIGRANTES.....	11
I.1. Menores en el derecho internacional y el concepto de menores extranjeros no acompañados.....	11
I.1.1. Concepto de la minoría de edad	14
I.1.2. Concepto de Menor Extranjero No Acompañado (MENA)	15
I.1.3. ¿Menores Extranjeros No Acompañados o Menores Sin Referentes Familiares? Un debate abierto	16
I.1.3.1. Terminología actual y nuevas propuestas	16
I.1.3.2. Una mirada multidimensional sobre las causas de la migración.....	17
I.2. Protección de los Menores Sin Referentes Familiares en el ámbito jurídico internacional	25
I.2.1. Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989.....	26
I.2.2. Resolución del Consejo de la UE relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros	27
I.2.3. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo Europeo sobre la protección de menores migrantes.....	30
I.3. Competencia judicial internacional y normativa aplicable en materia de protección de las y los menores refugiados y desplazados	33
CAPÍTULO II.- MENORES Y LA LEY DE EXTRANJERÍA.....	36
II.1. Menores en el ordenamiento jurídico español: ámbito nacional y autonómico catalán .	36
II.2. La Ley de Extranjería, normas de desarrollo y Menores Extranjeros Sin Referentes Familiares. Un análisis crítico.	40
II.2.1. Ley Orgánica 4/2000, la Ley de Extranjería.....	41
II.2.2. Real Decreto 557/2011, el Reglamento de Extranjería.	45

II.2.3. Otras normas de desarrollo o complementarias. Realidades y consecuencias de su (mala o inexistente) aplicación.	49
II.3. Evolución del ordenamiento jurídico español en materia de extranjería, en concreto, de menores migrantes sin referentes familiares: modificaciones desde 2016 hasta 2021 ...	57
CAPÍTULO III.- EL SISTEMA DE ACOGIDA EN CATALUÑA.....	77
III.1. Visión longitudinal del fenómeno de Menores Migrantes Sin Referentes Familiares (MMSRF).....	77
III.1.1. Perfiles y datos.....	78
III.1.1.1. Una mirada al género. ¿Qué pasa con las menores?.....	81
III.1.2. Actuaciones.....	82
III.2. Recursos y procedimientos del Sistema de protección para jóvenes migrantes	88
III.2.1. Organismos, servicios y tipologías de recursos asistenciales	88
III.2.2. Circuito del o la menor	93
III.2.3. Regularización de la situación administrativa y proceso documental	97
III.3. 18 años. ¿Y ahora qué?	99
CONCLUSIONES	103
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	106

ABREVIATURAS

8M	Ocho de marzo
25N	Veinticinco de noviembre
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEAT	Administración Estatal de la Agencia Tributaria
AGENDA 2030	Agenda de Desarrollo Sostenible
AP	Audiencia Provincial
AN	Audiencia Nacional
ASJTET	Área de Soporte al Joven Tutelado y Extutelado
BM	Banco Mundial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Centro de Acogida
CAP	Centro de Atención Primaria
CC	Código Civil español
CCAA	Comunidades Autónomas
CCCat	Código Civil de Cataluña
CDC	Convergència Democràtica de Catalunya
CDN	Convención del Derecho del niño
CE	Constitución Española de 1978
CEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
CG	Convención de Ginebra de 1949
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
CNDES	Centro Nacional de Desaparecidos
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (Enfermedad del Coronavirus 2019)
CRAE	Centros Residenciales de Acción Educativa
CREI	Centros Residenciales de Educación Intensiva
CSMIJ	Centro de Salud Mental Infantil y Juvenil
DA	Disposición Adicional

DAI	Dispositivo de Atención Inmediata
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las NNUU
DD	Disposición Derogatoria
DDHH	Derechos Humanos
DF	Disposición Final
DGAIA	Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia
DGM	Dirección General de Migraciones
DG	Declaración de Ginebra
DT	Disposición Transitoria
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EEE	Espacio Económico Europeo
EFI	Equipos Funcionales de Infancia
EM	Estado Miembro de la Unión Europea
EEMM	Estados Miembro de la Unión Europea
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i> (País Vasco y Libertad)
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Unión Europea
FEPA	Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos
FGE	Fiscalía General del Estado
FJ	Fundamento Jurídico
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos y Expertas sobre el Cambio Climático
IPI	Itinerarios Personalizados de Inserción
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IMV	Ingreso Mínimo Vital
LDOIA	Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia
LGBTIQ+	Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Intersexual, Queer y otras identidades

LOEX	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y de su integración social
LOPJM	Ley Orgánica, 1/1991, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
MENA	Menor Extranjero No Acompañado
MMSRF	Menor Migrante Sin Referentes Familiares
MF	Ministerio Fiscal
NIM	Número de Identificación del Menor
NNUU	Naciones Unidas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PCM	Presidencia, relaciones con las Cortes y Memoria democrática, Ministerio
PDD	Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIL	Piso de Inserción Laboral
PTI	Plan de Trabajo Individual
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RD	Real Decreto
RD 1325/2003	Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas
REX	Real Decreto, que aprueba el Reglamento de la ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009
RIL	Residencia de Inserción Laboral
ROJ	Repositorio Oficial de Jurisprudencia
SATMI	Servicio de Atención en Salud Mental para población Inmigrada

SAEJ	Servicio de Acompañamiento Especializado a Jóvenes tutelados y extutelados
SDI	Servicio de Detección e Intervención
SEM	Secretaría de Estado de Migraciones
SGIE	Secretaría General de Inmigración y Emigración
SNS	Sistema Nacional de Salud
SPAAI	Servicio de Primera Acogida y Atención Integral
SPE	Servicio de Protección y Emergencia
SS	Seguridad Social
SSASJE	Servicio de Seguimiento, Acompañamiento y Soporte a Jóvenes Extutelados
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TMS	Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Ministerio
TS	Tribunal Supremo
UDEPMI	Unidad de Detección y Prevención del Maltrato Infantil
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos, en primer lugar, a nuestra tutora Irene Maestro Yarza, por su acompañamiento, disponibilidad y mirada crítica.

En segundo lugar, a todas las personas que han colaborado en la investigación con sus conocimientos y experiencias profesionales, aportando notas imprescindibles de gran calidad; en especial, a las personas y colectivos entrevistados y a nuestros/as colegas de trabajo.

En tercer lugar, a nuestros compañeros y compañeras, así como los y las docentes del máster por sus enseñanzas y dedicación.

Y finalmente, pero no menos importante, damos las gracias a nuestras familias, amigos y amigas por su apoyo y respaldo incondicional en este camino.

INTRODUCCIÓN. - APROXIMACIONES AL DERECHO A MIGRAR Y AL DERECHO A LA RESIDENCIA EN EL SISTEMA CAPITALISTA ACTUAL. ORIENTACIÓN DE UN ANÁLISIS.

El mundo está en continuo movimiento, los desplazamientos y las migraciones han formado parte de nuestra realidad desde que existimos en la Tierra. Es por ello por lo que queremos comprender las diferentes formas de interacción y el rol que asumen los Estados frente a una de las mayores problemáticas del siglo XXI.

En el inicio de este trabajo, queríamos desgranar cómo los acuerdos económicos internacionales influyen en el posible éxodo de los jóvenes de su país de origen, centrándonos en el Estado de Senegal. Asimismo, buscábamos desarrollar el trabajo proporcionando una visión del acompañamiento de estos/as jóvenes a su llegada a Cataluña. Al ver la magnitud y la dificultad para obtener según qué datos, decidimos centrarnos en cómo se realiza su atención en el territorio receptor, en este caso Cataluña.

El interés en realizar esta investigación viene determinado, por una parte, por las vinculaciones profesionales de las autoras del presente trabajo en la materia: jurista y mediadora a escala internacional, jurista especializada en extranjería y educador social en Servicio de Protección y Emergencia (SPE) para Menores Migrantes Sin Referentes Familiares (de ahora en adelante, MMSRF). Y, por otra parte, por el afán personal y compartido, de querer comprender el papel del sistema capitalista y sus organizaciones estatales y administrativas en las llamadas *crisis migratorias* y, en concreto, en las realidades que atraviesan a las personas MMSRF.

En este marco, abordaremos particularmente el papel del Estado Español y de Cataluña para con las personas que recibe y las facilidades o dificultades existentes en este proceso. Asimismo, nos centraremos en un colectivo en situación de especial vulnerabilidad cómo es el de las personas MMSRF, indagando en cómo se aplican los derechos fundamentales de la infancia en la recepción y cuáles son los mecanismos e instituciones que trabajan con dicha problemática en miras a lograr una integración real en la sociedad de acogida.

Como sabemos, las políticas legislativas actuales a escala global obedecen a los *lobbies* económicos y a la lógica del capital. También cuando hablamos de Derechos Humanos (DDHH). Y con especial dedicación cuando se trata de propiciar la perpetuación del sistema neoliberal y la división mundial de centro y periferia.

Así, cuando hacemos referencia al derecho a la libre circulación, derecho deambulatorio, derecho a escoger el lugar de residencia, derecho a migrar, derecho al trabajo, etc., y aunque se incluyan en las diferentes cartas internacionales sobre derechos humanos, es evidente que no todas las personas tienen acceso a ejercerlos.

Una de las situaciones en las que el Estado tiene que responder -casi por obligación- a esta problemática, es en el caso de la población menor de edad.

Por estas razones, en el siguiente estudio, analizaremos el marco legislativo, tanto nacional como internacional, en materia de protección de menores y nos adentraremos en la legislación y política migratoria del Estado español de los últimos 5 años, así como la aplicabilidad de ésta en los diferentes procesos de acogida de los y las menores migrantes que viajan solos establecidos en Cataluña. En este aspecto, nos dispondremos a analizar, desde un punto de vista crítico, la legislación existente en materia de MMSRF, centrándonos en el último lustro (2016-2021) y viendo si estos cambios han supuesto algún tipo de avance en la protección de estos/as menores, así como, si se aplica la ley en su proceso de acogida y se cubren las necesidades de los y las menores en el sistema de tutela. Por otra parte, también queremos plantear en qué situación se encuentran, en concreto, las menores, ya que a menudo quedan al margen de la mayoría de investigaciones y estadísticas, reproduciendo así su invisibilización.

Durante el desarrollo del trabajo, expondremos qué respuestas ha dado la administración a la llegada de los y las MMSRF a territorio catalán, viendo además con qué tipo de procedimientos administrativos y documentales se encuentran, así como cuál es su recorrido habitual por el sistema de protección.

En última instancia, plantearemos la situación que se encuentran los y las jóvenes migradas sin referentes familiares a su llegada a la mayoría de edad y, a raíz de los análisis y estudios practicados, expondremos una serie de propuestas de mejora tanto a nivel legislativo como para el sistema de acogida y todas las administraciones y entidades implicadas.

Abordamos con carácter previo y a efectos de comprensión de las expresiones utilizadas a lo largo de la tesis, la cuestión esencial de la edad. Como es bien sabido, la etapa infantil se

compone de diferentes fases que consideramos pueden separarse de la siguiente manera: infancia (de 0 a 12 años), adolescencia (de 13 a 15 años) y juventud (de 16 a 18 años). En base a esto, a lo largo del trabajo trataremos esta realidad a través del concepto *menores* como genérico. Sin embargo, en algunas ocasiones -sobre todo en el capítulo III- trabajaremos la materia haciendo alusión a un colectivo concreto, *jóvenes*, dado que la realidad con la que nos hemos encontrado, tanto en la realización del presente trabajo como en la práctica profesional, ha sido un perfil de personas que rondan los últimos años de la minoría de edad y que al cumplir los 18 años quedan en una situación de desprotección. Asimismo, en algunas ocasiones que se detallarán y justificarán en cada momento, el concepto de *jóvenes* podrá verse dilatado y alargar las edades comprendidas hasta los 21 o 23 años.

CAPÍTULO I.- DERECHO INTERNACIONAL Y MENORES MIGRANTES

El presente capítulo tiene como objetivo el estudio tanto de la normativa internacional en materia de protección de las personas menores migrantes sin referentes familiares en clave de derechos humanos, así como también de la realidad de quienes se ven en esta situación de vida.

¿Qué sucede con las fronteras que se crean entorno a la migración?, ¿qué sucede con las fronteras hostiles, violentas y que denigran a las personas que las atraviesan?, ¿cuál es la herramienta creada por los Estados para lograr hacer frente desde una mirada en clave derechos humanos a tales hostilidades?, ¿qué sucede con las personas menores de edad que devienen víctimas del sistema? Estas preguntas son las que pretendemos responder a lo largo del presente capítulo, en el que se pondrá especial atención al proceso migratorio de las personas menores sin referentes familiares.

I.1. Menores en el derecho internacional y el concepto de menores extranjeros no acompañados.

Ante todo, corresponde enmarcar el proceso migratorio dentro del contexto de la globalización y el cambio social. Al respecto, cabe destacar que la migración no es un hecho que se da en un espacio físico determinado y por causas aisladas, sino que se ve atravesada por las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Debido a esto, la migración manifiesta una multiplicidad de significados y su tratamiento entraña un profundo desafío. En tal sentido, es necesario diseñar de manera participativa y plural una agenda de gobernabilidad global lograda sobre la base de consensos amplios y asumiendo compromisos para su cumplimiento para que las personas que decidan o se vean obligadas a migrar lo hagan de manera segura y se les garanticen sus derechos fundamentales.

Asimismo, la globalización ha favorecido a que se produzcan cambios vertiginosos dando lugar a múltiples contradicciones, generando así grandes tensiones a nivel global. Desde el punto de vista económico, el proceso de la globalización suele explicarse en función de un conjunto de cambios cuantitativos que se traducen en un aumento en el comercio exterior, incrementos en los movimientos de capital, internacionalización de los procesos de producción y, en última instancia, integración económica a raíz de la conformación de mercados comunes y acuerdos bilaterales de comercio. Más allá de estos cambios, la globalización implica también modificaciones de naturaleza cualitativa, a través de una serie de transformaciones en los patrones de los sistemas comerciales y productivos, dentro de los que se destacan el comercio entre ramas productivas, la dispersión del proceso de producción en distintos lugares, el surgimiento de economías altamente orientadas al comercio internacional, y el incremento del

valor absoluto y relativo de las exportaciones provenientes de países de industrialización reciente con bajos salarios (Tapinos, 2001).

Los movimientos migratorios constituyen un flujo más en el mundo moderno, que se añade a los de tipo económico, cultural, tecnológico e ideológico en el mundo global (Appaduai, 1996). En rigor, la globalización se refiere a una dinámica de movimiento y tránsito permanente de recursos materiales y simbólicos en la que la relación espacio-tiempo tiende a desaparecer (Giddens, 1991). Desde esta perspectiva, el flujo constante de recursos humanos, ideológicos, de capital y tecnológicos constituye una de las principales rupturas a la figura moderna del Estado-Nación, por cuanto erosiona las fronteras y límites que lo definen. La migración se hace más frecuente o, al menos, más visible, en la dirección sur-norte; si bien este flujo responde a las asimetrías marcadas por el grado de desarrollo, las reacciones de los Estados receptores se orientan a evitar o restringir estos movimientos como una forma de defender su soberanía. Bajo estas circunstancias, puede concluirse que la globalización propende a la exclusión formal de la migración internacional (CEPAL, 2002).

Si bien los estudios sobre migración internacional mencionan a la globalización como una de sus causas, también se la vincula como una de las razones por las cuales se han generado grandes consensos en torno al fenómeno migratorio, a partir del diálogo y la cooperación entre Estados, organismos internacionales y la sociedad civil.

Por su lado, la Declaración de Ginebra (DG) sobre los derechos del niño de 1924 fue el primer texto contemporáneo que reconoce la existencia de derechos específicos para la infancia, el mismo fue impulsado por la Sociedad de las Naciones y de carácter no vinculante para los Estados firmantes. Luego en 1948 tiene surgimiento la Declaración de los Derechos Humanos de la Naciones Unidas que se convierte en el primer instrumento jurídico internacional que reconoce los derechos de las personas e incluye también los derechos de la infancia que luego serán ampliados por la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.

A su vez, existen otros instrumentos jurídicos internacionales, como la Convención de Ginebra (CG) de 1949 y los protocolos adicionales que establecen la necesidad de protección internacional de las personas menores de edad. Sin embargo, no fue hasta la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1990 -tratado internacional ratificado por todos los países del mundo, a excepción de Estados Unidos, Sudán del Sur y Somalia- que se reconocieron los derechos humanos de los niños y las niñas. A partir de entonces, se los consideró como sujetos de protección y titulares de derechos fundamentales.

Dicha normativa tiene carácter vinculante y es de obligatorio cumplimiento para los países que la han ratificado. Por lo tanto, la Convención marcó un punto de inflexión, pues obligó a los Estados firmantes a su efectivo cumplimiento, incorporándose con superioridad jerárquica en los plexos normativos de los Estados firmantes. Esto no había sido logrado por los anteriores tratados internacionales.

La CDN establece uno los principios rectores en ámbito de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, éste se denomina principio del interés superior del niño o niña, también conocido como *interés superior del menor*. De este modo, establece un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar posible.

El *interés superior del menor* es un principio rector que debe concebirse como un derecho que tiene la persona menor de edad a que su interés prime frente a otros a la hora de decidir sobre una cuestión que le afecta. Como principio, quiere decir que a la hora de realizar una interpretación jurídica se elegirá aquella que satisfaga de manera más efectiva su bienestar menor y, como norma de procedimiento, la evaluación y la determinación del interés superior del menor requerirá de garantías procesales. Tal como lo menciona la CDN (1990):

«de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

Cabe destacar que, dentro del sistema de protección de menores, quienes padecen mayor vulneración de sus derechos son los que normativamente se referencian como *Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)*¹, concepto que más adelante cuestionamos. Dicha vulneración se fundamenta, como veremos a continuación, en dos factores que se vinculan entre sí: de un lado, por no estar acompañados de una persona adulta responsable de ellos/as o por encontrarse sin redes de acompañamiento y, del otro, por su condición de menores de edad. La combinación de dichos factores constituye una constante situación de desamparo dando lugar a todo tipo de violaciones, trabajos forzados, falta de acceso a la educación o a la atención sanitaria, y encontrándose con barreras u obstáculos administrativos que significan una clara vulneración a sus derechos como ciudadanos y ciudadanas.

Por ello, se requiere especial atención para abordar esta complejidad, como así también, la existencia de marcos normativos internacionales vinculantes y de obligatorio cumplimiento que permitan garantizarles una vida digna y el efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, condenando y cuestionando a aquellos Estados que no los cumplan.

Asimismo, cabe destacar que durante el año 2021 y según el informe anual de personas desaparecidas del Centro Nacional de Desaparecidos (CNDES, 2021), 352 menores extranjeros no tutelados y fugados de centros de protección desaparecieron en diversas partes de España.

Según los datos ofrecidos por EUROSTAT² y FRONTEX³, *«la llegada de menores migrantes no acompañados no es un fenómeno circunstancial o temporal, sino una característica en*

¹ En España, el término MENA apareció a mediados de la década de los años 90, en la Conferencia regional sobre «las Migraciones de los menores no acompañados; actuar de acuerdo con el interés superior del menor», celebrada en el Marco del Consejo de Europa, Torremolinos, Málaga, 2005, p. 2.

² EUROSTAT. Oficina Estadística de la Unión Europea.

³ FRONTEX. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

realidad preocupante de la inmigración hacia el territorio de la Unión Europea» (Serrano y Jael, 2018). La migración de menores sin estar acompañados por adultos responsables de su cuidado a un país en el que no obtienen la residencia administrativa regular provoca diversos problemas de tipo jurídico, en cuanto a las medidas de protección que se deben tomar.

Tal como hemos comentado, la migración se refiere a la movilización espacial de seres humanos entre una unidad geográfica y otra que no puede ser considerado como un fenómeno estático y aislado, sino un proceso dinámico y cambiante que implica necesariamente distancia geográfica y cultural situada en contextos muchas veces complejos y hostiles.

Por ello es por lo que el presente trabajo analizará particularmente el proceso migratorio de los y las menores sin referentes familiares, ya que este colectivo necesita una categoría de análisis distinta y una perspectiva diferenciadora que permita analizarlo desde la mirada de intersecciones en clave de derechos humanos.

Cabe destacar que el fenómeno migratorio de MMSRF toma mayor fuerza en España entre los años 1980 y 1990, particularmente con la migración de menores que llegaban a España desde África —excepcionalmente, algunos países como Alemania comienzan a recibir jóvenes solicitantes de asilo a partir del año 1970—. Esto no quiere decir que, durante los años anteriores, el fenómeno migratorio no existiese, sino que es en este periodo que comienza a ocupar un espacio en las agendas políticas y tomar relevancia internacional. Durante el año 2014 y debido a la guerra de Siria comienza a expandirse el flujo migratorio de menores sin referentes familiares a los países de la Unión Europea (UE).

Actualmente, debido a que la mayoría de las cifras que refieren al número de MMSRF se toman sobre la base de los sistemas de los centros de protección de menores, no hay un sistema de datos preciso que indique el número de ellos/as que se encuentran en cada Estado miembro. Esto se debe a que muchos de los y las menores no ingresan al circuito estatal de protección. De modo tal, que sólo pueden cuantificarse aquellas personas menores que han tenido contacto con el sistema de protección, punto que se desarrollará con mayor profundidad en el capítulo III del presente trabajo.

Ahora bien, para comprender con mayor precisión este fenómeno debemos distinguir dos conceptos: minoría de edad y menor extranjero no acompañado.

I.1.1. Concepto de la minoría de edad

Según el derecho internacional, los y las menores son aquellos individuos que tienen una edad inferior a dieciocho años. Por un lado, el art. 1 de la CDN define el/la menor como *«todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad»*. En igual sentido, el art. 2 del *Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996, sobre la Competencia, la Ley aplicable, el Reconocimiento, la*

Ejecución y la Cooperación en materia de la Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños dispone que «*el Convenio se aplica a los niños a partir de su nacimiento y hasta que alcancen la edad de 18 años*».

En este marco, cabe destacar que en el ámbito del Derecho internacional se reconoce un nuevo grupo de personas menores que necesitan de especial atención, a los que llama MENA.

I.1.2. Concepto de Menor Extranjero No Acompañado (MENA)

El concepto de menores extranjeros no acompañados o «MENA» es conocido en la Unión Europea. A modo de ejemplo, en Alemania se conoce como «*menores no acompañados solicitantes de asilo*»; en el Reino Unido se conoce como «*menores no acompañados refugiados*»; en Francia, se utiliza el término «*menores extranjeros aislados*» (Senovilla Hernández, 2007 p. 5). Por su parte, las Naciones Unidas (NNUU) utilizan un concepto más amplio que no incluye la condición de extranjero o inmigrante, sino que hace referencia a todos los y las «*menores no acompañados*».

Asimismo, al observar las resoluciones declaradas por los organismos de la UE, se advierte que el concepto es más limitado, pues se refieren a los «*menores nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los Estados europeos*»⁴. Es por esto, que podemos observar que el concepto ha sufrido variaciones y que no siempre expresa lo mismo.

La Observación General número 6, elaborada por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en el año 2015, que también emplea el término MENA, los define como «*los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad*».

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comparte el mismo concepto. Según ACNUR (1997), son:

«los niños y adolescentes menores de 18 años que se encuentran fuera del país de origen y están separados de ambos padres o de la persona que por ley o costumbre les tuviera a su cargo. Algunos de estos menores están totalmente solos, mientras que otros conviven con otros familiares».

Por su parte, el artículo 1 de la Resolución del Consejo Europeo de 26 de junio de 1997, especifica que son:

«los menores de 18 años nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos».

La misma Resolución añade que respecto del ámbito de aplicación del art. 1 abarca a los menores nacionales de países terceros que, «*después de haber entrado en el territorio de los*

⁴ Se consideran terceros Estados los que no son miembros de la UE.

Estados miembros, sean dejados solos». Mientras que, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, los define como

«el menor de 18 años no nacional de la Unión Europea o apátrida que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de él; incluyendo al menor que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros» (artículo 2).

Cabe destacar que de cada una de las definiciones se deducen tres características comunes:

- 1) la minoría de edad;
- 2) la ausencia de una persona adulta responsable; y
- 3) ser extranjero o no nacional.

De este modo, el concepto de MENA utilizado en los textos normativos se refiere a todo/a menor de dieciocho años de edad separado/a de su familia totalmente, o bien, sin la compañía de personas responsables de su cuidado según lo que establece la ley o la costumbre, y que se encuentra en el territorio de un Estado que no es el de su nacionalidad o residencia habitual.

Ahora bien, a continuación, analizaremos desde una perspectiva crítica el concepto MENA que introdujo la Ley de Extranjería del año 2000 en España.

I.1.3. ¿Menores Extranjeros No Acompañados o Menores Sin Referentes Familiares? Un debate abierto

En relación con los conceptos, cabe plantear un debate que permita ampliar la mirada a nuevas formas de referencia a este fenómeno, sin estigmas, de modo tal que garantice el respeto a las personas a las que hace referencia. El presente punto es una invitación a cuestionar y reflexionar sobre el uso del lenguaje y cómo influye en los procesos de conocimiento.

I.1.3.1. Terminología actual y nuevas propuestas

Si bien en términos legislativos el concepto adoptado ha sido el de MENA, no necesariamente implica un concepto que haya sido consensuado por la mayoría, entendiéndose que el mismo ha sido en reiteradas ocasiones utilizado de forma peyorativa y con tintes discriminatorios. Asimismo, cabe destacar que su uso se ha visto reflejado no sólo en la legislación española, sino también en los medios de comunicación, la política y la ciudadanía.

Frente a esto, cabe realizar las siguientes preguntas: ¿debemos llamar MENA a niños, niñas y jóvenes que llegan a otro Estado distinto del de su origen o país de procedencia?, ¿es éste un término peyorativo y deshumanizante?, ¿es capaz de visibilizar e ilustrar lo que padecen niños, niñas y adolescentes?, ¿es relevante la mención *extranjeros*?, ¿es necesaria la mención de *no acompañados*?

Muchas organizaciones de DDHH, defensores del pueblo y la sociedad civil movilizadas, se han realizado estas preguntas y han intentado dar respuestas. El término MENA deshumaniza, cosifica y quita dignidad, ya que no pone en el centro a las personas menores que se encuentran en una situación de peligro, sino que contrariamente pone el foco en su carácter de extranjeros y pierde de vista que son niños, niñas y adolescentes a quienes hay que proteger.

Por su parte, desde UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por sus siglas en inglés) desaconsejan

«la utilización del término MENA, ya que alimenta la cosificación de esos niños y podría utilizarse para justificar un tratamiento diferente. Es una palabra que conlleva una carga negativa evidente y que se vincula habitualmente a peligrosidad, a hechos y cifras no fidedignos. Al decir MENA contribuimos a que se olvide que estamos hablando, ante todo, de niños, niñas y adolescentes».

Asimismo, Lourdes Reyzábal, presidenta de la Organización No Gubernamental (ONG) Fundación Raíces, que lleva trabajando con niños/as y adolescentes desde 1996, indica que

«al utilizar el término se consigue despojar de la condición de infancia a estos niños, resaltando su condición de extranjeros». «A eso se une la nefasta connotación que tiene el término y la cantidad de titulares y proyectos que se han diseñado en torno a ellos» (Maldita, 2019).

Por otro lado, el Informe de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (2022) propone la utilización del término «jóvenes migrantes sin referentes familiares», por diversas razones. Por un lado, se evita hacer referencia a la extranjería porque, al hacerlo, se convierte a este grupo de jóvenes en sujetos de derecho migratorio antes que sujetos con derecho a la infancia y la adolescencia. Por otro lado, al identificarlos como *migrantes*, es patente que han protagonizado un proceso migratorio que, aunque sea temporalmente, ya ha terminado. Se quiere enfatizar en cuanto son personas residentes en la ciudad. También se ha preferido utilizar el concepto de *personas sin referentes familiares* porque su proyecto a veces es individual, pero a veces es familiar o comunitario, aunque lo sea en la distancia. Y su bagaje personal y colectivo puede quedar menospreciado con la expresión del *no acompañamiento* (Parra, 2019).

Por último, la terminología nos permite un mayor grado de comprensión sobre el fenómeno, que a su vez da visibilidad al sujeto en estudio. Por lo tanto, a lo largo del presente trabajo se utilizará el término *Menores Migrantes Sin Referentes Familiares* o MMSRF.

I.1.3.2. Una mirada multidimensional sobre las causas de la migración

Desde la antigüedad, el ser humano ha estado en constante tránsito y los motivos por los cuales las personas se desplazan son diferentes. Algunas se desplazan por elección, en búsqueda de trabajo o de nuevas oportunidades económicas, para reunirse con sus familiares o para estudiar, haciéndolo de manera voluntaria. Otras personas, en cambio, se ven obligadas a escapar de conflictos, de persecuciones, del terrorismo, de violaciones o abusos de los derechos humanos, o de los efectos adversos del cambio climático.

En términos históricos, la movilidad, los traslados y la migración de la población han sido parte inseparable de la historia humana, aunque sus características y tendencias se hayan ido modificando a lo largo del tiempo en los diversos territorios. La migración entonces, como aspecto particular de la movilidad, es uno de los componentes centrales del cambio poblacional de los países, junto con la natalidad y la mortalidad. A diferencia de estos dos últimos, existe consenso en las dificultades epistemológicas, teóricas y metodológicas de modelizar de forma adecuada y pertinente las migraciones, tanto internas como internacionales, más aún en momentos de profundos y acelerados cambios sociales (CEPAL, 2018).

Tal como hemos mencionado, los motivos por los que las personas migran son múltiples y variados, pero todas ellas comparten el mismo objetivo: la búsqueda de un mejor futuro que les garantice vivir una vida digna.

ACNUR (2022) señala que el número de personas que se ven forzadas a huir de sus hogares no solo ha ido en aumento año tras año en la última década, sino que también se encuentra en el nivel más alto desde que se tiene registro. En este marco cabe destacar que, según estudios realizados por

«el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas (NNUU) el número estimado de personas de 19 años o menos que viven en un país distinto a aquel en el que nacieron pasó de 29 millones en 1990 a 40.9 millones en 2020. En 2020, los niños migrantes (de 19 años o menos) representaban el 14,6 por ciento de la población migrante total y el 1,6 por ciento de todos los niños en el mundo. Según las estimaciones del Fondo de UNICEF que están basadas en los datos del DAES, pero utilizando menor de 18 años como criterio, el número de niños migrantes permaneció estable en torno a los 24 millones entre 1990 y 2000, y aumentó constantemente a 27 millones en 2010 y a 33 millones en 2019. En 2019, los niños migrantes representaban el 12 por ciento del total de la población de migrantes (UNICEF, 2020). El número estimado de jóvenes migrantes (de 15 a 24 años) también aumentó de 22,1 millones en 1990 a 31,7 millones en 2020. En 2020, los jóvenes migrantes representaban el 11,3 por ciento de la población migrante total y el 2,6 por ciento de la población total de jóvenes mundialmente (DAES, 2020)».

A continuación, analizaremos cuatro factores o razones (R) que llevan a las personas a migrar de sus países de origen:

R1) Factores vinculados con la paz y la seguridad

La ausencia de paz y la inseguridad afecta las vidas humanas y los bienes materiales, afectando la estabilidad política y económica. Esto arroja como resultado, el desplazamiento de millones de personas en el mundo, quienes se ven obligadas a abandonar sus hogares, sus comunidades e incluso sus países en busca de un futuro mejor, un espacio seguro donde se vean garantizados sus derechos y puedan llevar adelante una vida digna.

En el año 2020, en plena crisis la Enfermedad del Coronavirus 2019 (COVID-19), el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, recordaba al mundo que, pese a la crisis sanitaria global en curso, la inseguridad, la violencia y los conflictos seguían asolando a muchos países en distintos continentes, con consecuencias catastróficas para millones de personas.

A finales del 2021, según el informe anual de Tendencias Globales de ACNUR, el número de personas desplazadas por las guerras, la violencia, la persecución y las violaciones a los derechos humanos ascendía a 89,3 millones, es decir, un 8% más en comparación con el año anterior y más del doble en relación con la cifra de hace diez años.

A modo de referencia, cabe destacar lo dicho en el Informe de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) sobre las migraciones en el mundo del 2022:

«En 2020 había 26,4 millones de refugiados y 4,1 millones de solicitantes de asilo en el mundo. También había, según las estimaciones, 48 millones de desplazados internamente a raíz de conflictos y situaciones de violencia, la cifra más alta jamás registrada. Este no es, en modo alguno, un fenómeno nuevo. Pero en el último decenio, el número de desplazados por conflictos armados, actos de violencia y diversas formas de persecución ha aumentado en más de un 100%, y la paz ha disminuido en el mundo. Los conflictos son ahora los causantes de la mayor parte de las necesidades humanitarias a nivel mundial, y se estima que para 2030 dos tercios de las personas más pobres del planeta podrían vivir en sociedades sumamente inseguras, afectadas por conflictos o violentas. En la actualidad, casi el 86% de los refugiados del mundo se encuentran en países en desarrollo».

Tal como se ha mencionado, los conflictos se han visto incrementados a nivel global en los últimos años, aunque de diferentes formas. Existen países como los del Centro, que gozan de un mayor grado de paz y de seguridad, es decir, que están menos afectados por la inestabilidad, los conflictos y la violencia. Debido a esto, las personas que habitan dichos países gozan de un mayor grado de desarrollo humano y de prosperidad económica, de modo que las formas de migrar son más seguras. Por otro lado, existen países periféricos donde la inseguridad, el conflicto y la inestabilidad se viven a diario, dándose la situación inversa a la de los países que gozan de paz, seguridad y estabilidad, de modo que las personas experimentan la migración de manera insegura y forzada.

Para ilustrar esta situación, mencionaremos el ejemplo brindado por la OIM (2022):

«La población de los países estables y más ricos es sumamente móvil y, en su mayor parte, no tiene que tomar la decisión angustiada de embarcarse o no en un viaje migratorio irregular, poniendo en peligro su vida, como tantas personas de los países frágiles y menos desarrollados. Esto no es casualidad. Las personas de las sociedades desarrolladas y pacíficas tienen un amplio abanico de posibilidades de movilidad y migración seguras, a diferencia de las poblaciones de contextos más frágiles, cuyas opciones son mucho más limitadas. En cierta medida, el acceso a los cauces de migración regular depende no solo de la posición o situación económica del país y de su interacción con la comunidad internacional más amplia, sino también del grado de seguridad, prosperidad y estabilidad de que goza. La “lotería del nacimiento” implica que los habitantes de los países subdesarrollados y menos pacíficos estén realmente en desventaja en el acceso a las opciones de movilidad y migración seguras».

En este orden de ideas, y con el objetivo de visibilizar estas desigualdades, basta mencionar los siguientes datos también arrojados por el mismo informe de OIM (2022):

«Según los estudios, los conflictos y la persecución fueron las principales razones del viaje migratorio irregular de la mayoría de las personas procedentes del Afganistán, Eritrea, el Iraq, la República Árabe Siria, Somalia y el Sudán que entraron irregularmente a Europa en 2015 y 2016. Estas dinámicas no se

limitan a las personas que intentan entrar de forma irregular a Europa. El reciente aumento de las llegadas irregulares a los Estados Unidos de América desde los países del Triángulo del Norte –El Salvador, Honduras y Guatemala– también ha sido atribuido en gran medida al alto grado de inseguridad y los niveles sin precedentes de violencia creados por las bandas y otras organizaciones delictivas».

Por su parte, el informe anual de UNICEF (2021) advierte que

«conflictos como el de Afganistán, el norte de Etiopía, Myanmar y Yemen han desencadenado graves violaciones de los derechos de la infancia y provocado el desplazamiento de los niños y sus familias, una situación que ha causado un aumento considerable de las intervenciones humanitarias».

Es por los motivos mencionados que existen diversos acuerdos internacionales que intentan dar una respuesta a los desafíos planteados en escenarios tan diversos y desiguales. Uno de dichos acuerdos, es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, donde insta a los Estados a reducir los factores estructurales y negativos que propician la migración, como el conflicto, la violencia y el cambio climático. Asimismo, establece la necesidad de apoyar vías de migración legal, especialmente para las personas que viven en países afectados por conflictos y por el subdesarrollo, que son las que normalmente se ven obligadas a emprender viajes irregulares y peligrosos. Por otro lado, y ante el reconocimiento del aumento del número de personas solicitantes de asilo y refugiadas en el mundo, preconiza *«una mayor cooperación en la distribución de la responsabilidad de acoger y apoyar a los refugiados del mundo»*⁵ (ONU, 2018).

Para concluir, cabe destacar que la violencia y los conflictos son actualmente una de las principales causas por las que se produce el desplazamiento de millones de personas y a la vez, es una de las grandes preocupaciones a nivel global. Esto se ha visto reflejado en los últimos consensos que se han generado en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tales como el Objetivo 16, relativo a la promoción de la paz, la justicia e instituciones sólidas⁶.

R2) Factores económicos

La pobreza constituye uno de los factores de relevancia en los procesos migratorios, pues influye para que las personas abandonen sus países de origen o de residencia habitual. Por lo tanto, aquí se analizará la pobreza, pero desde una mirada amplia. Este análisis le confiere a la

⁵ El Pacto Mundial sobre Migración comprende 23 objetivos para gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y mundial. El Pacto Mundial sobre Migración: 1. tiene por objetivo mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen; 2. pretende reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia; 3. busca abordar las preocupaciones legítimas de los estados y comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas que pueden tener implicaciones para, y como resultado de, la migración; 4. Es un esfuerzo por crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.

⁶ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por las Naciones Unidas en 2015 contienen la agenda global más ambiciosa aprobada por la comunidad internacional para movilizar la acción colectiva en torno a objetivos comunes. Si bien se proponen luchar contra la pobreza extrema, integran y equilibran tres dimensiones esenciales del desarrollo sostenible como son la económica, la social y la ambiental.

pobreza un aspecto multidimensional donde se la considera como un fenómeno en el que confluyen diversos aspectos de la vida de las personas. Entre dichos aspectos podemos mencionar la salud, el género, la educación, el origen, el empleo, los servicios sociales, la edad, la seguridad física o la vivienda, entre tantos otros (Álvarez Medina, 2021).

En este marco, hay que reconocer que la pobreza es una de las causas más importantes de la migración, implica necesariamente reconocer que la migración internacional puede verse como un símbolo de las desigualdades y marginalización en el mundo. Bajo estas circunstancias, la migración, en vez de ser elegida autónoma, deliberada y voluntariamente, se convierte en una vía de escape frente a las desigualdades existentes.

Por otro lado, la pobreza no puede pensarse de manera aislada, sino que debe comprenderse vinculada con los derechos humanos y con la justicia global. Es por esto por lo que en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU, los Estados Miembro de la misma reconocen expresamente que

«la migración internacional [...] requiere respuestas coherentes e integrales, y se compromete a cooperar internacionalmente para garantizar una migración segura, ordenada y regular que implique el pleno respeto de los derechos humanos y el trato humano a migrantes, independientemente del estado migratorio de los refugiados y de las personas desplazadas» (ONU, 2018).

En este sentido, cabe destacar lo mencionado por el Consejo Local de Pesca Artesanal de Saint Louis (Senegal) en la entrevista realizada para la elaboración del presente trabajo. Allí, ante la consulta sobre los motivos por los cuales las personas menores de edad migran, se mencionó expresamente la *búsqueda de una mejor vida personal y familiar*, así como también la *falta de empleo* y de *formación estable* (vid. entrevista completa en Anexo).

R3) Factores medioambientales

En la actualidad, la crisis climática es otro de los factores por los que las personas, sus familias y comunidades se ven obligadas a migrar. Actualmente, los factores medioambientales tienen un fuerte impacto en el derecho a la vida, a la alimentación, al agua, a la vivienda, a la libre determinación, entre otros, es decir, nos vemos inmersos/as en una grave vulneración de derechos a escala global.

En agosto del 2021, el Grupo Intergubernamental de Expertos y Expertas sobre el Cambio Climático (IPCC)⁷ publicaba su informe en el que insistieron sobre el aumento de la temperatura global y las variaciones en el ciclo hidrológico, que están modificando los patrones de las precipitaciones, la elevación del nivel del mar, el incremento de deshielo y la intensificación de las olas de calor.

⁷ El IPCC fue creado en 1988 para que facilitara evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. El último informe publicado podrá encontrarse en: <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>

Cabe destacar que, si bien la crisis climática impacta negativamente a escala global, su distribución es desigual, ya que son las comunidades mayormente empobrecidas las que sufren mayores riesgos, vulneraciones y poca capacidad de generar acciones para revertir o contrarrestar la situación. Asimismo, la desigualdad se manifiesta en relación con las responsabilidades, pues el Norte Global es el principal generador de impactos medioambientales negativos y el Sur Global quien padece de dichas consecuencias climáticas.

Como ha sido mencionado, las causas de la migración son múltiples y muchas de ellas se encuentran interconectadas. Si bien podemos considerar que han existido a lo largo de la historia factores determinantes como los conflictos bélicos y la inestabilidad política y económica, en la actualidad se pone el foco en los motivos ambientales o climáticos que se conjugan con los mencionados.

La crisis climática presenta, por sí misma, una dinámica que se ve atravesada por la pobreza, la inseguridad alimentaria, la insalubridad, etc. Repercutiendo no sólo en quienes se ven obligados/as a desplazarse internamente por su país de origen, sino también por quienes migran internacionalmente cruzando fronteras.

Según la OIM (2014),

«los migrantes ambientales son aquellos que, debido a cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente sus vidas o condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares habituales, ya sea temporal o permanentemente, y que se mudan dentro de su país o en el extranjero».

A esta situación compleja y alarmante se le suman la falta de vías legales y seguras para que las personas puedan desplazarse, ya que hoy la única vía posible es la que viola sistemáticamente sus derechos fundamentales: saltar vallas, trepar muros, cruzar mares en embarcaciones precarias, contactar con las mafias, ser torturado o torturada, violado o violada, entre otras tantas aberraciones.

Tal como lo menciona el Informe *Huir del Clima* (2021),

«El principal reto en materia de protección de las personas migrantes climáticas, es la escasez de textos normativos vinculantes que las protejan, ya sea dentro o fuera de las fronteras de su país. El fenómeno al que nos venimos refiriendo es de tal magnitud que resulta imposible abordarlo únicamente desde la ayuda humanitaria. Derecho internacional de las personas refugiadas y concretamente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, no fueron concebidos en su día para proteger a las personas refugiadas por motivos climáticos».

Asimismo, el informe mencionado expone que

«es importante señalar los esfuerzos internacionales realizados para tratar de paliar los efectos de la crisis climática en la movilidad humana, que abren una ventana de oportunidad para avanzar en el reconocimiento de protección de las personas migrantes climáticas. Así, el Acuerdo de París supone un paso adelante a nivel internacional en lo que se refiere a la agenda relativa a migración y clima. Entre

otras cuestiones, el Preámbulo del Acuerdo incluye formalmente el término migrantes y menciona la importancia de adoptar medidas para evitar, reducir y afrontar los desplazamientos con motivo del cambio climático. Además, incluye la creación de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (PDD). Al mismo tiempo, otro avance importante es la aprobación en el año 2015, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda hace referencia a la necesidad de facilitar una migración ordenada, segura y regular (ODS 10.7) y a la necesidad de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13). Aunque no recoge una relación directa entre migración forzada y clima, supone una oportunidad para promover la inclusión de las personas refugiadas, desplazadas internamente y apátridas en los marcos nacionales de implementación. Conviene destacar también que el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) presta una atención específica al impacto del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres en la movilidad humana».

Según el informe anual de UNICEF del 2021, a nivel mundial, cerca de 1.000 millones de niños y niñas –casi la mitad de la población infantil del planeta– viven en países donde existe un riesgo «*extremadamente alto*» de padecer los efectos del cambio climático. El avance implacable de este azote ha causado desastres naturales, escasez de agua, inseguridad alimentaria y brotes de enfermedades.

A su vez, el COVID-19 pone en riesgo la salud, el bienestar y la seguridad de los niños/as, en especial los que viven en las comunidades más pobres y atrasadas. La pandemia ha agravado los riesgos y truncado las oportunidades de los niños y niñas afectados por la fragilidad y las emergencias humanitarias, sobre todo en aquellos lugares donde los conflictos y el cambio climático ya habían devastado a las comunidades.

Asimismo, a la hora de caracterizar las migraciones climáticas es importante señalar que las desigualdades de género en la mayoría de las sociedades hacen que las mujeres, especialmente aquellas con menos recursos económicos y las racializadas, padezcan con mayor crudeza las consecuencias de los impactos de la crisis climática. Las mujeres migrantes y los colectivos LGBTIQ+ sufren múltiples consecuencias diferenciadas en estos contextos, que abarcan desde discriminación, hasta graves problemas de salud, asociados a la desnutrición, aumento de las cargas físicas, psicológicas y emocionales, menor acceso a la educación y alto riesgo de ser víctimas de trata y tráfico de personas con fines de explotación sexual, entre otras (Felipe Pérez, 2019).

R4) Factores vinculados con la identidad de género

El escenario global se ve atravesado por grandes abusos que tienen como causa la orientación sexual, la autopercepción y la identidad de género. En este sentido, la persecución y otras formas de tratos inhumanos y degradantes hacia las personas LGBTIQ+ no es un fenómeno nuevo. Si bien podemos considerar que existe una mayor comprensión y se han producido avances en la lucha contra esta injusticia, aún muchas personas huyen de la persecución por razones de su orientación sexual y/o identidad de género.

Al respecto de los avances en materia internacional, cabe tener presente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967, que concede a dichas personas protección internacional.

Sin embargo, tal como menciona el Informe de ACNUR sobre *La Protección Internacional de las personas LGBTI* del 2014,

«las personas LGBTI son blanco de asesinatos, violencia sexual y de género, agresiones físicas, tortura, detenciones arbitrarias, acusaciones de conducta inmoral o desviada, la negación de los derechos de reunión, de expresión y de información, y la discriminación en el empleo, la salud y la educación en todas las regiones del mundo. Muchos países mantienen severas leyes penales para relaciones consensuadas entre personas del mismo sexo, algunos de los cuales estipulan encarcelamiento, el castigo corporal y/o la pena de muerte. En estos y otros países, puede que las autoridades no estén dispuestas a o en condiciones de proteger a las personas contra los abusos y la persecución por agentes no estatales, dando lugar a la impunidad para los autores y la tolerancia implícita o explícita de tales abusos y persecución».

En este marco, si bien no contamos con cifras exactas sobre la cantidad de menores que solicitan asilo en España por las razones mencionadas, no podemos dejar de mencionar que este tema debe ser tratado con especial atención por parte del Estado, ya que esta problemática está atravesada por diversas intersecciones que pueden contribuir y agravar los efectos de la violencia y la discriminación que incluyen sexo, edad, nacionalidad, raza, condición social y económica. Debido a estas múltiples formas de discriminación, las personas LGBTIQ+ son a menudo altamente marginadas de la sociedad y aisladas de sus comunidades y familias.

Asimismo, cabe destacar que las experiencias de las personas LGBTIQ+ son muy variadas y están fuertemente influenciadas por su entorno cultural, económico, familiar, político, religioso y social. Por lo que se deberá prestar especial atención en miras a no re-victimizar o seguir reproduciendo violencia en los países donde se tramita el asilo.

También es necesario subrayar que la migración de Menores Sin Referentes Familiares necesita de mayor atención, poniendo en el centro el interés superior del menor y abordando las causas que hacen que tantos niños, niñas y adolescentes se embarquen en rutas peligrosas. Es por ello necesario que la UE dé cumplimiento a sus planes estratégicos dirigidos hacia la protección efectiva de los menores, entre los cuales se encuentra el Plan de Acción sobre Menores No Acompañados (2010-2014). El mismo tiene como objetivo la prevención de la migración insegura y la cooperación con los países de origen y tránsito, mediante la organización de programas que protegen a los y las menores en sus países. Entre los ámbitos que abarca el programa, hay que citar la reducción de la pobreza y mejorar el sistema de la educación, la salud y la política laboral. Según la Comunicación de la Comisión Europea (2017) al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, *«estos programas podrían tratar las causas profundas de la migración de los menores inmigrantes, y*

por tanto les permitiría crecer en sus países de origen con buenas perspectivas de desarrollo personal y un nivel digno de vida».

Por último, es necesario insistir en que los procesos que corrompen el tejido social suelen dar lugar a miradas simplistas o reduccionistas, donde no se atiende a la diversidad de causas que generan los problemas, sino que se abordan bajo la lógica de los compartimentos estancos alejadas de la realidad. Por lo tanto, frente a este desafío global se requieren respuestas globales con compromisos locales, miradas sistémicas, holísticas e integrales que entiendan la interconexión de las diversas dimensiones, de los factores multicausales que las producen y que se analicen las acciones a implementar desde sus intersecciones, para que así se logre dar respuestas más asertivas, dignas, sostenibles y humanas.

I.2. Protección de los Menores Sin Referentes Familiares en el ámbito jurídico internacional

Una vez analizados los conceptos y los motivos por los cuales los y las jóvenes sin referentes familiares abandonan su país de origen o de residencia habitual y migran a otros Estados, es necesario preguntarse qué sucede a nivel jurídico. Por ello, abordaremos los principios y las medidas que conforman el sistema de protección internacional, junto con el análisis de los convenios internacionales que componen un cuerpo normativo de carácter vinculante para los Estados firmantes. Asimismo, analizaremos el ordenamiento jurídico español y el impacto del sistema jurídico internacional en la dimensión local, así como también la adecuación de su plexo normativo para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos.

Ahora bien, para comprender el impacto de la normativa internacional en la legislación local basta con señalar la manera en la que la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978 (en lo siguiente, CE) organiza los aspectos relevantes del poder y establece los derechos dentro de un texto normativo codificado y supremo. En este marco, la legislación ordinaria es la encargada de completar los aspectos constitucionales, ostentando un rango infraconstitucional, esto quiere decir, que la legislación se encuentra por debajo de la Constitución del Estado y que debe adecuarse a ella (art. 9.1 CE). Cada norma encuentra su fuente de validez en otra superior, de modo tal que la inferior no puede contradecir a la superior. Así como la legislación, los tratados internacionales también regulan el poder y prevén derechos (art. 96 CE), pero deben adecuarse a la norma suprema (art. 95 CE).

En este marco, cabe mencionar la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño de 1924 –impulsada por la Sociedad de la Naciones–, la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 –que, como indicamos anteriormente, fue el primer instrumento jurídico que reconoció derechos a los individuos, incluidos los derechos de la infancia–, la CG de 1949 y los protocolos adicionales –que protegen la figura de la persona menor poniendo especial atención en las necesidades de este colectivo–, el protocolo facultativo de la

Convención sobre los derechos del niño –relativos a la participación de niños y niñas en los conflictos armados del 2000–. Sin embargo, el reconocimiento de niños y niñas como sujetos de protección y el reconocimiento de los derechos fundamentales de la infancia no se produjo hasta la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, este instrumento jurídico, a diferencia de los existentes anteriores, es vinculante y de obligatorio cumplimiento para los países que lo han ratificado.

I.2.1. Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989

No cabe duda de que la Convención de Nueva York de 1989 sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas es considerada como el principal texto internacional que afirma los derechos de los y las niñas. Esta Convención determina una serie de derechos tales como: el principio de no discriminación, el interés superior del niño, derecho a la unidad familiar, derecho a expresar libremente su propia opinión, derecho a la protección de los niños y niñas privados de su medio familiar, derecho a la asistencia humanitaria y protección de los menores solicitantes de asilo. Junto a los derechos citados, el artículo 7 de la CDN declara que el niño/a, después de su nacimiento, tiene tres derechos fundamentales: un nombre, una nacionalidad y conocer a sus padres y madres y ser cuidado por ellos/as.

Los principios y derechos mencionados en la CDN se deben aplicar a todos los niños y niñas, entre ellos las y los jóvenes sin referentes familiares, tal como se establece en los artículos 1 y 2 de la Convención. El artículo 1 dispone que *«se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad»*. Por su parte, el artículo 2 establece que los Estados Partes deben respetar los derechos enunciados en la CDN y

«asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales».

Los derechos declarados por la organización de las Naciones Unidas en el Convenio de 1989 han sido reforzados por medidas legislativas y administrativas. Así, de acuerdo con el artículo 3 de la CDN, los Estados Partes se comprometen a asegurar, al niño o a la niña, la protección y el cuidado que sean necesarios, y *«tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas»*. Asimismo, el CDN de 1989 establece en su artículo 39, la obligación de los Estados Partes a aportar a todo niño/a víctima de conflictos armados, todas las medidas en cuanto a la recuperación física y psicológica y la reintegración social. Según lo menciona el artículo, la recuperación y reintegración *«se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño»*.

Otra de las medidas de protección de Menores Sin Referentes Familiares, consiste en solicitar el estatuto de refugiado o el asilo. Los y las menores que viajan solos/as, cuando migran a otro Estado, siempre se encuentran en una situación administrativa irregular, por eso, en su mayor parte solicitan el asilo como forma de protección.

En virtud del apartado 1º del artículo 22 de la CDN:

«los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes».

Por su parte, el apartado 1º del art. 22 establece que los menores solicitantes de asilo disfrutarán de la protección y la asistencia humanitaria adecuadas no solamente cuando se encuentran solos en el territorio de un Estado Parte, sino también si están acompañados de sus padres o de cualquier otra persona.

Por último, cabe mencionar las responsabilidades de los Estados respecto a la protección de los menores, entre ellas se destaca la de localizar a la familia del niño o niña refugiada. En virtud del apartado 2º del artículo 22 (este procedimiento lo veremos con mayor detalle en el capítulo III apartado 2.3):

«los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres, madres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia». El mismo apartado prevé que en las situaciones en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, el menor «tendrá derecho a la misma protección que cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo».

I.2.2. Resolución del Consejo de la UE relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros

Cabe destacar que, los Estados de la UE, han ratificado diversas Convenciones en el ámbito de la protección de personas menores. Debido a esto, en el presente apartado se realizará un recorrido por los distintos textos legislativos que conforman un plexo normativo complejo y que ha ido cambiando durante los años.

El primer texto legislativo adoptado por la UE y dedicado a los menores sin referentes es la Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997 (97/C 221/03), la misma contiene normas inspiradas en la CDN de 1989. Respecto de su ámbito de aplicación, la Resolución establece que sus disposiciones se aplican a los menores de dieciocho años nacionales de países terceros

que entran al territorio de los Estados Miembros (EEMM) sin ir acompañados por un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres (art. 1). El mismo artículo dispone que la Resolución podrá aplicarse a los menores nacionales de países terceros que, después de su entrada al territorio de los EEMM, sean dejados solos.

Uno de los aspectos fundamentales a destacar son las directrices a las que la Resolución refiere respecto al trato que debe brindarse a los menores sin referentes familiares, respecto de su acogida, su estancia y retorno, así como a los aspectos que deben considerarse en caso de los y las solicitantes de asilo.

En relación al acceso al territorio de los Estados miembros, el apartado 1º de su artículo 2, exige que los y las menores deban disponer de los documentos y autorizaciones requeridas para ello, en caso contrario, las autoridades del Estado podrán denegar la entrada al o la menor, salvo si solicitan el asilo, en cuyo caso *«se aplicará la Resolución relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo y, en particular, los principios establecidos en los puntos 23 a 25 de la misma»*.

Por su parte, el apartado 3º del mismo artículo, prevé que si las normas de un Estado miembro exigen que los menores deban permanecer en la frontera hasta que se dicte resolución sobre su admisión al territorio o sobre su retorno, en este caso las autoridades de ese Estado deberían disponer de todo el apoyo material y los cuidados necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los menores. A modo de ejemplo podemos mencionar, la alimentación, el alojamiento adecuado y servicios sanitarios (art. 2.3).

En lo atinente a la solicitud de asilo, la Resolución en su art. 4 establece que *«todos los menores no acompañados deberían tener derecho a solicitar asilo»* (art. 4.1) y para ello se establecen requisitos que deben cumplimentarse a la hora de realizar la solicitud, entre ellos, el/la menor debe presentar un justificante de su edad. Si el menor no tuviera dicho justificante, en este caso los Estados miembros podrían comprobar su edad mediante una prueba médica realizada por personal médico cualificado (art. 4.3).

Otro de los aspectos a destacar de la Resolución es el referido a la repatriación de los MMSRF a su país de origen. En tal sentido, el art. 5 menciona que se recurre a esta medida cuando se reúnen en el país de origen del menor o en un país tercero, las condiciones apropiadas para su acogida y asistencia, teniendo en cuenta las necesidades especiales del menor, su edad y su nivel de autonomía. Al respecto, establece que

«cuando un menor de edad no sea autorizado a prolongar su estancia en un Estado miembro, éste sólo podrá devolverlo al país de origen o un país tercero dispuesto a admitirlo cuando a su llegada se reúnan en estos las condiciones adecuadas de acogida y asistencia para el menor, en función de sus necesidades».

El apartado 2º del mencionado artículo establece que *«mientras no sea posible realizar la repatriación en dichas condiciones, los Estados miembros deberían en principio dar la posibilidad de que el menor permanezca en su territorio»*.

En este orden de ideas, cabe destacar la importancia que dicha resolución le asigna a la reagrupación familiar. Por ello, insta a los EEMM a localizar a la familia del o la MMSRF. Esto se ve reflejado en el apartado 3º del artículo 3, según el cual los Estados miembros *«deberían procurar encontrar lo antes posible a la familia del menor no acompañado, o localizar el lugar de residencia de sus familiares, independientemente del estatuto jurídico de los mismos»* (art. 3.3).

A modo de conclusión, la Resolución de 1997 no establece un sistema de garantías suficiente que permita salvaguardar los derechos de los MMSRF, y establece normas severas relacionadas con la entrada de menores en el territorio de los Estados miembros. La severidad de dichas normas se ve reflejada en la posibilidad de denegar la admisión de la entrada de los menores si no llevan los documentos y autorizaciones requeridas para ello, salvo si solicitan el asilo (art. 2.1). Por ello, la Resolución distingue entre los menores solicitantes de asilo o no.

Otro de los puntos cuestionables de la Resolución, es el vinculado a la posibilidad que tienen los EEMM de que los y las menores permanezcan en la frontera, hasta que se dicte una resolución sobre su admisión al territorio o sobre su retorno. Este punto admite una reflexión más profunda, ya que como es sabido, es en estos espacios donde se produce la mayor vulneración a los DDHH y de la efectiva protección de los y las menores mediante, por ejemplo, las devoluciones en caliente, cuestión que abordamos con mayor profundidad en el Capítulo II.

En este orden de ideas, es importante destacar que la Resolución no tiene fuerza vinculante para los Estados miembros y esto afecta directamente a su efectividad, transformándose en una especie de recomendación que los Estados deberían de tener en cuenta o, al menos, esforzarse por incorporar en su derecho interno.

Debido a la falta de garantías, la severidad de la norma y su carácter no vinculante, el Parlamento y el Consejo europeo han decretado diversas resoluciones para reforzar y garantizar las medidas de protección de los y las menores que llegan o se encuentran dentro de los países miembros de la UE. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes resoluciones:

- a) *Resolución 1810 de 15 de abril de 2011 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: sobre los problemas relacionados con la llegada, estancia y regreso de menores no acompañados en Europa.* Establece derechos y garantías en lo que cabe mencionar, el interés superior del menor, la prohibición de devolución, el acceso a procedimiento de asilo, la prohibición de retención de niños y niñas migrantes, soluciones duraderas y la reunificación.
- b) *Resolución 2263 del Parlamento Europeo del 12 de septiembre de 2013: sobre la situación de los menores no acompañados en la Unión Europea.* En la misma, se

reconoce la existencia de la dispersión normativa en relación con la protección de los y las menores no acompañadas, subrayando la necesidad de aprobar una normativa de mínimos que sea común y coherente.

Ahora bien, tal como se ha mencionado si bien existen numerosas Resoluciones muchas de ellas carecen de efectividad o están lejos de establecer medidas pedagógicas y protectoras, frente a esta problemática, en el año 2017 se realiza la Comunicación Europa al Parlamento y al Consejo de protección de menores migrantes que estudiaremos a continuación.

I.2.3. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo Europeo sobre la protección de menores migrantes

Tal como lo menciona la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo (2017), durante los años 2015 y 2016 alrededor del treinta por ciento de las personas que solicitaron asilo en la Unión Europea eran menores y, en los últimos años, ha habido un exponencial crecimiento de dichas solicitudes aumentando de manera drástica y preocupante.

Como bien es sabido, las estadísticas ponen sobre la mesa un número, pero no son capaces por sí mismas, de reflejar las experiencias que las personas viven cuando se ven obligadas -por distintas causas- a dejar sus hogares. Muchas de estas experiencias están relacionadas con el sufrimiento de formas extremas de violencia, explotación, tráfico de seres humanos y abusos físicos, psicológicos y sexuales, que pueden darse antes y durante su estancia en el territorio de la UE. Cabe mencionar que también se ven expuestos a desaparecer, a ser apartados de sus familias o experimentar profundas situaciones de precariedad.

Es por los motivos anteriormente mencionados y frente a la preocupación de las atrocidades y falta de garantías que afectan a MMSRF, que el 12 de abril de 2017, la Comisión Europea estableció una comunicación dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo estableciendo una serie de medidas que debe adoptar la UE en miras a dar respuesta rápida y oportuna a dicha situación.

Puntos destacables de las medidas establecidas por la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo de Europa:

- 1) Abordar las causas profundas y proteger a los y las menores de las rutas migratorias: reforzando aún más la acción exterior de la UE.

La protección de los y las menores migrantes empieza por abordar las causas profundas que conducen a tantos de ellos/as a embarcarse en viajes peligrosos hacia Europa. Esto requiere abordar la persistencia de conflictos violentos y, a menudo, prolongados, los desplazamientos forzados, las desigualdades en los niveles de vida, la escasez de oportunidades económicas y la falta de acceso a servicios básicos mediante un esfuerzo continuo para erradicar la pobreza y la privación y desarrollar sistemas integrados de protección de menores en terceros países. La UE

y sus EEMM, han acrecentado sus esfuerzos por establecer un marco global de política exterior para reforzar la cooperación con sus países socios, con el fin de integrar la protección de los y las menores en todas sus políticas y acciones a nivel global, regional y bilateral.

2) Identificación y protección rápidas y completas.

Tras su llegada a la UE, los y las menores migrantes han de ser, en todo caso, identificados y registrados como menores, utilizando un conjunto de datos uniforme en toda la Unión (para indicar, por ejemplo, si se trata de un/a menor sin referentes, separado o que viaja con familiares, su nacionalidad o condición de apátrida, la edad, el sexo, etc.). Los y las menores, deben gozar de prioridad en todos los procedimientos relacionados con las fronteras y recibir un apoyo adecuado por parte de personal especializado en el proceso de identificación y registro. En particular, deben adoptar, a la hora de recoger impresiones dactilares y datos biométricos, enfoques adaptados a las necesidades de los y las menores y respetuosos y sensibles con respecto al género. Las vulnerabilidades y las necesidades especiales de protección, incluidas las relativas a la asistencia sanitaria, deben ser evaluadas de forma sistemática e individual.

3) Acoger adecuadamente en la Unión Europea.

Las condiciones de acogida para menores migrantes incluyen, no solo un alojamiento seguro y apropiado, sino también todos los servicios de apoyo necesarios para garantizar el interés superior del menor y su bienestar como, por ejemplo, una representación independiente, acceso a educación, sanidad, apoyo psicosocial, actividades de ocio y medidas relacionadas con la integración.

Asimismo, se establece como necesaria la prestación de apoyo psicológico a los y las menores traumatizados y sus familias, así como servicios específicos para los y las que puedan haber sufrido violencia sexual o de género, promoviéndose el acceso a los servicios de cuidados sexuales y reproductivos. También se prioriza el acceso seguro a la educación y se establecen sistemas de supervisión efectivos a escala nacional para contribuir al buen funcionamiento de los centros de acogida, garantizando que los intereses comerciales (en el caso de los centros gestionados con ánimo de lucro) no prevalezcan sobre la protección de los menores.

4) Garantizar un acceso rápido y efectivo a los procedimientos de determinación del estatus y de la aplicación de garantías procedimentales.

Han de aplicarse garantías apropiadas a todos los y las menores presentes en el territorio de la UE, incluyendo todas las fases del procedimiento de retorno y asilo. Actualmente, se hace necesario reforzar una serie de medidas clave de protección, especialmente en lo relativo al acceso a la información, la representación legal y la tutela, el derecho a ser oído, al derecho a la tutela judicial efectiva y a evaluaciones de edad multidisciplinarias y respetuosas de los derechos.

Asimismo, insta a reforzar a la institución o autoridad de tutela para garantizar que los/las tutores de todos MMSRF empiecen su trabajo con celeridad; aplicar procedimientos de determinación de la edad fiables, multidisciplinarios y no invasivos otorgando y reconociendo el beneficio de la duda y reconociendo la minoría de edad en aquellos casos en los que no sea posible arribar a un resultado fehaciente. Por otro lado, buscar garantizar una localización de las familias pronta y eficaz, dentro o fuera de la UE, mediante el aprovechamiento pleno de los canales de cooperación transfronterizos existentes, priorizando el tratamiento de casos (p. ej.: las solicitudes de asilo) que afecten a menores, en consonancia con el principio de urgencia.

5) Garantizar soluciones duraderas.

Según la Comunicación, las soluciones duraderas son cruciales para el establecimiento a largo plazo de unas condiciones de normalidad y estabilidad para todos los y las menores. La identificación de soluciones duraderas debería considerar todas las opciones, tales como la integración en un EEMM, el retorno al país de origen, el reasentamiento o la reunificación con familiares en un tercer país. La realización, en todos los casos, de una evaluación del interés superior pormenorizada es fundamental.

Para ello, anima a los Estados miembros a promover la integración de los y las menores mediante la financiación disponible y el intercambio de buenas prácticas, para abordar el acceso no discriminatorio a servicios públicos y programas específicos junto con garantizar, en un breve periodo de tiempo desde la llegada, la igualdad en el acceso a una educación inclusiva y formal, incluida la formación y cuidados de primera infancia, y a que desarrollen y apliquen programas específicos en su apoyo; el asegurar un acceso oportuno a los servicios de atención sanitaria, así como a otros servicios públicos esenciales para todos los niños y niñas; a proporcionar un apoyo que permita a los niños y niñas en la transición a la vida adulta (o que se estén independizando) acceder a la educación y formación necesarias; a fomentar la inclusión social en todas las políticas relacionadas con la integración, como en la priorización de un alojamiento mixto y no segregado y una educación inclusiva; a potenciar el reasentamiento en Europa de menores necesitados de protección internacional y a garantizar la aplicación de medidas apropiadas de localización de familias y reintegración para atender las necesidades de los y las menores que serán devueltos a sus países de origen.

Por otro lado, podemos mencionar que las medidas tomadas por la Comisión Europea han abordado de manera mucho más integral y comprometida la situación de las personas menores no acompañadas en comparación de la Resolución de 1997 y que junto con estas debe prestarse especial atención a los siguientes documentos internacionales que son cruciales para ampliar la mirada en el abordaje tanto normativo como en la praxis:

- Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados (1951) y el despliegue de su protocolo (1967).
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

- Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños (2000).
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), que incluye a menores.
- Convención sobre el estatuto de los apátridas (1954).

Por último y a modo de conclusión, no obstante, en relación a la Resolución, la comunicación citada y las distintas Convenciones y protocolos existentes, consideramos que es de imperante necesidad, no sólo dictar nuevas resoluciones de carácter vinculante para los EEMM que pongan en el centro los derechos humanos, el interés superior del menor y que garanticen una vida digna a todas las personas, sino que también se necesitan políticas internacionales, nacionales y locales creadas sobre la base de agendas logradas con amplios consensos y desde una perspectiva dialógica que busquen comprometidamente atender esta situación deshumanizada, compleja y urgente y que den una respuesta sostenible para garantizar una vida digna de niños, niñas y adolescentes.

I.3. Competencia judicial internacional y normativa aplicable en materia de protección de las y los menores refugiados y desplazados

Para analizar la competencia internacional en materia de protección de los y las menores refugiadas y desplazadas, debemos comenzar por citar el Convenio de La Haya de 1996 ya que establece que las autoridades competentes para tomar medidas de protección corresponden a las del Estado contratante. Este criterio se establece entendiéndose que, según en qué territorio se encuentren las personas menores como consecuencia de su desplazamiento, será el Estado el encargado de velar por sus derechos.

En este sentido, cabe mencionar el art. 6 del Convenio de La Haya. El mismo dispone de forma clara que

«para los niños refugiados y aquellos niños que, como consecuencia de desórdenes en sus respectivos países, están internacionalmente desplazados, las autoridades del Estado contratante en cuyo territorio se encuentran como consecuencia del desplazamiento, ejercen la competencia prevista en el apartado primero del artículo 5».

Ahora bien, el art. 5 del Convenio de La Haya de 1996, establece

«las autoridades, tanto judiciales como administrativas, del Estado contratante de la residencia habitual del niño son competentes para adoptar las medidas para la protección de su persona o de sus bienes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, en caso de cambio de la residencia habitual del niño a otro Estado contratante, son competentes las autoridades del Estado de la nueva residencia habitual».

Sin embargo, cabe destacar que dicho artículo sólo se refiere a la estancia habitual y en ningún caso menciona la estancia temporal de los niños y niñas refugiados y desplazados en el territorio de un Estado contratante. Por lo tanto, la norma general relacionada con la residencia habitual

del niño o niña no se aplica en este caso, sino que la competencia judicial se atribuye a las autoridades del Estado contratante en cuyo territorio se encuentran los niños y niñas refugiados y desplazados, tal como dispone el art. 6 del Convenio de La Haya.

En este marco, el art. 6 diferencia entre dos tipos de categorías: los niños y niñas refugiados, por un lado, y los niños y niñas desplazados, por otro lado. El apartado 1º establece que para los niños/as refugiados y aquellos que, como consecuencia de desórdenes en sus respectivos países, están internacionalmente desplazados, las autoridades del Estado contratante en cuyo territorio se encuentran como consecuencia del desplazamiento, ejercen la competencia prevista en el apartado primero del artículo 5.

El apartado 2º del art. 6 también confiere la competencia para adoptar medidas de protección a las autoridades del Estado contratante en cuyo territorio se encuentran estos niños/as *«la disposición del apartado precedente se aplica también a los niños cuya residencia habitual no puede determinarse»*.

A modo de ejemplo y en miras a comprender la aplicabilidad de la normativa, podemos situarnos en el caso en que una niña abandona el centro de acogida en un Estado contratante y se desplaza a otro país europeo. En este caso, las autoridades competentes para adoptar medidas de protección son aquellas en cuyo territorio se encuentra esta menor que se ha desplazado entre dos o más Estados europeos. Sin embargo, si la niña se establece en un Estado y obtiene de forma legal su residencia, se volverá a aplicar la norma general del art. 5, esto es, que las autoridades del Estado contratante de la residencia habitual de la niña son las competentes para adoptar las medidas para la protección de su persona o sus bienes.

Por último, cabe mencionar la ley aplicable en materia de protección de menores. La misma se encuentra contenida en el apartado 1º del art. 15 del Convenio de La Haya de 1996 que dispone que *«las autoridades de los Estados contratantes aplican su propia ley»*.

Esto quiere decir, que, por regla general, en virtud del art. 15.1, cada Estado aplicará sus normas legislativas nacionales o internas. De acuerdo con los profesores Calvo Caravaca y Carrascosa González (2018),

«los tribunales y demás autoridades que resulten internacionalmente competentes con arreglo a los foros de competencia internacional recogidos en el Convenio de La Haya de 1996, aplican siempre su propia normativa jurídica sustantiva en lo relativo a las medidas de protección de los niños».

En este sentido, Fernández Pérez (2015) afirma que el apartado 1º del art. 15

«establece una regla de base caracterizada por la vinculación forum/ius, y concretada en el postulado de aplicación a las medidas de protección del menor de la lex fori (art. 15.1), un postulado que responde a que la proximidad del interés descansa en normas de competencia judicial internacional supeditadas a la residencia habitual del menor».

Si bien se establece como regla general la anteriormente citada, el apartado 2º del mismo artículo 15 establece una excepción *«no obstante, en la medida en que la protección de la persona o de los bienes del niño lo requiera, pueden excepcionalmente aplicar o tomar en consideración la ley de otro Estado con el que la situación tenga un vínculo estrecho»*.

Por su parte, el apartado 3º del art. 15, aborda la situación del cambio de residencia del o la menor a otro Estado parte del Convenio. El mismo establece que el cambio de residencia del o la menor necesariamente implica un cambio en las autoridades competentes, esto significa que serán ellas las que adoptarán las medidas de protección. Cabe mencionar que las medidas que se hubiesen tomado con anterioridad por las autoridades de su antigua residencia no afectarán a las medidas adoptadas por la autoridad y sólo se afectará su aplicación.

Una vez analizada la perspectiva internacional nos adentraremos al estudio del ordenamiento jurídico español, realizando un recorrido sobre las normativas existentes, su aplicabilidad y cómo se ven reflejadas en él las normas estudiadas en este primer capítulo.

CAPÍTULO II.- MENORES Y LA LEY DE EXTRANJERÍA

El ordenamiento jurídico español se compone de un conjunto de normas de procedencias distintas. Si bien la mayoría son de origen nacional – estatal, como veíamos en el capítulo anterior, las internacionales o comunitarias europeas suelen influenciar en las primeras y/o integrar el propio ordenamiento. Asimismo, a nivel nacional, existen también las normas autonómicas y locales que recaen directamente en el ámbito territorial concreto y que serán de aplicación prioritaria.

En lo referente a materia de menores de edad, podemos afirmar que el ordenamiento jurídico español cuenta con un amplio abanico de normas, partiendo de los textos internacionales anteriormente referenciados – como la CDN o la Resolución 97/C 221/03 – hasta llegar a la legislación local pasando por la estatal y la autonómica. En este sentido, es interesante destacar cómo las normas internacionales sirven de inspiración para la nacionales: la *Ley Orgánica 1/1991, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil* (en adelante, LOPJM) tomó como referencia la Declaración Universal de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1959 que se plasmó posteriormente en la CDN.

En el presente capítulo, analizaremos el cuerpo normativo que regula la protección de los y las menores en territorio español y catalán, según su ámbito territorial de aplicación. Empezaremos abordando la cuestión con independencia de la nacionalidad y/o origen de éstos/as, así como los sujetos responsables de su cuidado y amparo, para terminar con el análisis de las diferentes situaciones administrativas en las que pueden encontrarse por razón de su procedencia:

«Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado». [Artículo 24.1 PIDCP⁸]

II.1. Menores en el ordenamiento jurídico español: ámbito nacional y autonómico catalán

A nivel nacional, la regulación de los derechos de los y las menores y, en consecuencia, los deberes que de estos/as se derivan hacia sus responsables (padres, madres, tutores legales o administración), encuentran su origen en la norma suprema del estado, la Constitución que,

⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1996 (Resolución 2200 A-XXI- de la Asamblea General de las Naciones Unidas)

como señalábamos, se inspira y remite a las declaraciones y tratados internacionales y comunitarios:

«Artículo 10.

1. *La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.*

2. *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».*

«Artículo 12. *Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años».*

«Artículo 39.

1. *Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*

2. *Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.*

3. *Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.*

4. *Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».*

Otra norma a destacar en el ámbito nacional es el *Real Decreto de 24 de julio de 1889, del Código Civil español* (en adelante, CC), el cual nos pone en antecedentes -en su artículo 154- respecto a la figura jurídica determinante relativa a la protección de menores: la *patria potestad*. Se trata del conjunto de derechos y deberes que la ley reconoce a los padres y madres sobre sus respectivos hijos e hijas, así como a sus bienes mientras éstos/as sean menores de edad o estén incapacitados/as. La ley entiende que la patria potestad será ejercida por ambos progenitores, si no se establece otra cosa, y que deberán actuar siempre en beneficio de los/las menores y de conformidad y respeto a su personalidad y a su integridad tanto física como psicológica.

Concibe la norma que los deberes que integran la figura incluye -entre otros- velar por los hijos/as, tenerles en su compañía, alimentarles, educarles, procurarles formación integral y decidir el lugar de residencia habitual. A estos deberes, en concreto, volveremos más adelante.

Como avanzábamos, es clave en esta materia la LOPJM que, a lo largo de su texto, hace referencias a los derechos y deberes de los/las menores y de sus responsables, concretando -tal y como indica ya en su Exposición de Motivos II- la responsabilidad extendida a los poderes públicos y a la sociedad:

«[...] su contenido trasciende los límites de éste para construir un amplio marco jurídico de protección que vincula a todos los Poderes Públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general».

Es interesante destacar en este punto, el derecho que ostentan los y las menores a ser oídos y escuchados (art. 9.1 LOPJM):

«El menor tiene derecho a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Para ello, el menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de este derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias».

Así, se desprende de este derecho, la obligación de los sujetos responsables (progenitores, tutores y poderes públicos) a escucharles y tener en cuenta sus opiniones cuando se trata de hechos y cuestiones que les atraviesan directamente.

En otro plano legislativo, existe a nivel estatal una ley de reciente aprobación, la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia*, cuyo objeto es combatir la violencia sobre la infancia y la adolescencia desde una visión integral, incidiendo en la prevención, la socialización y la educación, a la vez que pretende detectar de forma anticipada la vulneración de los derechos de los y las menores y asistirles debidamente. La ley pone el foco en cualquier tipo de violencia que pueda afectar a su desarrollo e integridad física, psíquica, psicológica y moral (art. 1.1) y se hace expresamente extensiva a toda persona menor de edad que se encuentre en el territorio español, *«con independencia de su nacionalidad y de su situación administrativa de residencia»* (art. 1.2).

En el ámbito autonómico catalán, encontramos también un detallado amparo normativo en relación con la protección de las personas menores de edad.

El parlamento catalán fue pionero en la regulación exhaustiva de la materia con su *Ley 8/2002, de 27 de mayo, de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y de regulación de la atención especial a los adolescentes con conducta de alto riesgo social*, la cual fue substituida en 2010, pero con la que se pretendía dar protección a la población menor que se hallaba en *«conflicto social»* así como proporcionar mecanismos de arbitraje *«en los casos de gran movilidad geográfica y desarraigo»* [Preámbulo I].

La norma suprema del territorio catalán es el *Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)*, que se vio sustancialmente reformado en el año 2006 por la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* que derogaba la anterior *Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre* de aprobación de este. Sin embargo, mantuvo sentadas las bases de los derechos de las personas menores de edad en su artículo 17 que, siguiendo la línea Estatal, vincula tanto a progenitores como a tutores legales, así como a los poderes públicos: *«Los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social».*

Teniendo en cuenta la breve dedicación que hace el EAC al respecto, se hacía necesaria una norma autonómica que desarrollara la cuestión y, como avanzábamos, en 2010 se aprobó la ley que rige actualmente en el territorio catalán en materia de protección de menores: la *Ley*

14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (en lo que sigue, LDOIA).

Esta ley tiene por objeto promocionar el bienestar personal y social de niños/as y adolescentes, así como prevenir, atender, proteger y participar con el fin de garantizarles el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus responsabilidades y conseguir su desarrollo integral (art. 1). Además, distingue expresamente dos subgrupos de personas menores de edad (art. 2.2):

- Los niños y las niñas, personas menores de 12 años de edad.
- Los y las adolescentes, personas comprendidas entre los 12 años y la mayoría de edad.

En relación a las obligaciones, la LDOIA las otorga también a las familias, a tutores legales, a los poderes públicos y a la sociedad (art. 3) y derivan, en gran parte, de los derechos de los y las menores. Asimismo, constituye principio rector del texto legal el *interés superior del menor* que debe ser principio inspirador y fundamentador de las actuaciones llevadas a cabo por todos los sujetos responsables (art. 5).

En este sentido, recordamos la definición que avanzábamos en el Capítulo I sobre el interés superior del menor que tiene como objetivo «*garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la CDN y el desarrollo holístico del niño*», entendiendo por desarrollo holístico el desarrollo físico, mental espiritual, moral, psicológico y social del o la menor, tal y como indica el Comité de Derechos del Niño en su *Observación general nº14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1 de la CDN)*. Y para la interpretación y aplicación de dicho interés, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios generales, en cada caso (art. 2.2 LOPJM):

- a) Proteger el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de la persona menor de edad, así como satisfacer sus necesidades primordiales (materiales, físicas, educativas, emocionales y afectivas).
- b) Tener en consideración sus deseos, sentimientos y opiniones, a la vez que su derecho a participar en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal.
- c) Valorar la conveniencia de que su vida y desarrollo se realicen en un entorno familiar, priorizando la permanencia en su familia de origen y/o guardando sus relaciones familiares, siempre adecuadas y sin violencia.
- d) Preservar su identidad, cultura, religión, convicciones, idioma, orientación e identidad sexual, y no discriminar por éstas o cualesquiera otras condiciones como la discapacidad. Garantizar el libre y armónico desarrollo de la personalidad del o la menor.

En esta misma línea se enfoca el artículo 10 de la LDOIA incluyendo la perspectiva de género y de diversidad funcional como mandato en las actuaciones de los poderes públicos en relación con las personas menores de edad.

De la misma forma que lo hemos visto con otros deberes y derechos analizados a través de la CDN o de la LOPJM, la LDOIA también recoge expresamente el derecho de los y las menores de edad a ser escuchados/as y el deber de los sujetos responsables de escucharles y tener en cuenta sus consideraciones (art. 7).

Tras estas pinceladas legislativas, conviene finalmente apuntar el papel de la *Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro segundo del Código Civil de Cataluña* (CCCat) en la materia objeto de estudio.

Como es común en las diferentes normas relativas a los y las menores de edad, el CCCat también establece que el principio que debe guiar y regir cualquier decisión que les afecte es el principio del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes (art. 211-6.1, igual que art. 5 LDOIA, art. 2.1 LOPJM y art. 3 y 18 CDN) y establece, también, que deberán ser escuchados e informados (arts. 211-6.2 y 221-4 CCCat, igual que art. 7 LDOIA, art. 9.1 LOPJM y art. 12 CDN). En base a este principio, el CCCat define las funciones de protección, así como quién debe ejercerlas (art. 221-1 y 221-2).

Sobre esta regulación, CCCat, es interesante detenerse en su artículo 222-1, en relación con las personas que deben ponerse en tutela:

- a) Menores no emancipados/as que no estén en potestad parental.
- b) Incapacitados/as, si lo determina una sentencia.

De este modo, damos pie al análisis de las consideraciones especiales de los y las menores migrantes que se encuentran en territorio español y que no están acompañados por los referentes de potestad parental que prescribe la ley.

II.2. La Ley de Extranjería, normas de desarrollo y Menores Extranjeros Sin Referentes Familiares. Un análisis crítico.

Aunque las leyes estudiadas anteriormente predicán igualdad e indiferencia en cuanto a nacionalidades o procedencias, aún y tratándose de menores de edad e imperando -en teoría- el principio del interés superior del menor, a continuación, veremos cómo estas premisas se ven cuestionadas por las normas específicas en materia de extranjería y de Menores Migrantes Sin Referentes Familiares.

Por otro lado, veremos que, aunque la competencia legislativa en materia de extranjería es exclusiva del Estado, la intervención autonómica e, incluso, de las organizaciones de la sociedad civil o entidades del Tercer Sector, es determinante en la ejecución y garantía de la

protección de los y las menores en general y, por tanto, también de los y las MMSRF en particular.

II.2.1. Ley Orgánica 4/2000, la Ley de Extranjería.

Cuando hablamos de legislación y extranjería en España, la primera norma que aparece en el imaginario colectivo es la famosa y polémica *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y de su integración social* (en adelante LOEX), que sustituye a su antecesora *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, y que entraba en vigor el primer día de febrero del año 2000.

A pesar de no incluir Preámbulo alguno que nos ponga en contexto en relación a la derogación de su predecesora y a la realidad del momento que daba razón de ser a la misma, sabemos que la LOEX original se gestaba en un contexto de adaptación a las normas europeas y se aprobaba mediante procedimiento de urgencia justo antes de agotarse la legislatura y con la oposición del Partido Popular (PP) (Mazkiaran, 2005) -partido gobernante en el momento y uno de los impulsores de la reforma-, no sin evidenciarse numerosas contradicciones en el seno de dicho grupo parlamentario, así como la indignación de la comisión que trabajó durante 18 meses en el proyecto legislativo (El País, 1999) y de gran parte de la población civil y de los movimientos sociales, aunque no por las mismas razones.

Así, la LOEX de principios del año 2000, tuvo un corto tiempo de vida. Tras la segunda victoria electoral de J. M. Aznar en abril del mismo año, el PP, con el apoyo de *Convergència i Unió* y Coalición Canaria, modificaba la Ley de Extranjería mediante la *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que incluía 69 modificaciones relativas tanto al contenido principal de la ley como a la parte procedimental y a su estructura, es decir, modificaba el 80% de los artículos de la norma originaria, recortando drásticamente los derechos de las personas migradas -sobre todo de las personas en situación administrativa irregular- y ampliando la potestad discrecional de la Administración para controlar el flujo de personas extranjeras en el territorio (González, 2000). Dicha reforma también causó gran controversia, tanto política como social, conduciendo incluso a movilizaciones masivas como las de enero de 2001, en Barcelona, de la mano de la asamblea *Papers per a Tothom* (Papeles para Todos) (Barbero 2013).

Después de esta reforma sustancial, han sido muchas las modificaciones a la LOEX, prácticamente, cada año e, incluso, varias en un mismo año.

En el texto actual de la LOEX, observamos que parte de una definición simple de *persona extranjera*: «*Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española*» (art. 1.1); y distingue dos regímenes distintos para

éstas: régimen general de extranjería y régimen comunitario. El primero afecta a las personas apátridas y a las personas nacionales de los llamados *terceros Estados* (definidos por exclusión de los siguientes), mientras que el segundo régimen comprende a las personas nacionales de los Estados Miembros de la UE o del Espacio Económico Europeo (EEE) y a sus familiares con independencia de su nacionalidad (art. 1.3).

Fácilmente podemos detectar que el segundo régimen contempla ciertos beneficios en comparación al primero y que, regularizar la situación administrativa, es mucho más sencillo (que no necesariamente rápido) para quien forma parte del grupo *comunitario*.

Tal y como indica el citado artículo 1.3 de la LOEX, a las personas sujetas al régimen comunitario les regirán las normas específicas que lo regulan, principalmente el *Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo*, siéndoles sólo de aplicación la LOEX cuando ésta pueda ser más beneficiosa⁹. Mientras que, a las personas sujetas al régimen general, les regirá la Ley de Extranjería, como norma general, y su reglamento de desarrollo, como norma específica, a saber, *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009* (en adelante, REX).

A grandes rasgos, la LOEX incluye en su contenido principal los derechos y las libertades de las personas migrantes no españolas, sus garantías jurídicas y medidas antidiscriminatorias, por un lado; y, por otro lado, el régimen jurídico aplicable a estas personas que incluye -entre otras- los diferentes tipos de autorizaciones a las que podrían optar; y finalmente, las infracciones en las que podrían incurrir así como el régimen sancionador que éstas pueden conllevar, título en el que se prevé también la existencia y funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), por los que especifica salvando distancia con la realidad que se trata de una medida cautelar y preventiva y que requiere autorización judicial previa (art. 61).

En relación con las y los MMSRF, denominados MENA en la legislación, la LOEX sólo les dedica un -aunque extenso- artículo, el número 35, comprendido en el apartado de autorizaciones de residencia de capítulo II del título II.

Este artículo sienta unas bases -que serán desarrolladas reglamentariamente- sobre el proceso administrativo a seguir con los y las MMSRF una vez son identificados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado u otros profesionales que también cumplen con las funciones de detección de este tipo de situaciones de vulnerabilidad, como los y las educadoras de calle, cuyo papel abordaremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo del presente estudio.

⁹ En relación con este último detalle que prevé, la práctica profesional y el estudio de la ley, nos ha llevado a apreciar que tal circunstancia no se ha producido todavía a día de hoy.

El precepto establece, además, los diferentes órganos que deben entrar en juego en este procedimiento e incluye tanto administraciones nacionales de diferentes ámbitos territoriales como internacionales, en concreto, las propias del país de origen de la persona migrada. Así mismo, introduce el rol que deberán tener estos/as menores y la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en dicho procedimiento.

En este sentido, advertimos que serán las Comunidades Autónomas (CCAA) las que asumirán la tutela de estos/as menores o, en su defecto, ONGs, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores (art. 35.11 LOEX) y, por tanto, que cada una de estas instituciones será la obligada a cubrir sus necesidades básicas y a garantizar el acceso a los derechos de los que es titular cualquier menor como la educación, la sanidad, el desarrollo o la participación. Además, tendrán la obligación de regularizar la situación administrativa de los y las MMSRF que tengan a cargo, factor determinante en tanto que más adelante veremos que será una de las principales formas de garantizar el acceso a los mencionados derechos, aunque el art. 35.7 *in fine* de la LOEX establezca lo contrario: «*La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor*». De este modo, el Estado -a través de las CCAA y los agentes sociales- asumirá los deberes inherentes a la patria potestad que prevé el art. 154 del CC, como avanzábamos en el apartado anterior.

Este artículo también prevé que se establezcan medidas reglamentarias que faciliten la renovación de la autorización de residencia -si disponen de ella- cuando estos/as menores alcancen la mayoría de edad (art. 35.9 LOEX), así como la potestad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de adoptar las medidas que a su juicio consideren oportunas para identificar a los menores (art. 35.10 LOEX) que, como veremos más adelante, se ha venido traduciendo en la práctica de pruebas médicas invasivas para determinar la edad, casi de forma automática cuando se trata de menores procedentes de zonas concretas o con determinadas características raciales.

En otro orden de cosas, podemos apreciar una voluntad principal del legislador de repatriación de estos/as menores. Dedicó la primera mitad de la disposición (los seis primeros apartados) al procedimiento de retorno, así como a las comunicaciones al efecto con las administraciones del país de origen y no es, hasta agotada esta opción, que prevé las condiciones del o la menor tutelado/a por el Estado español, aún y guardando la opción de una «*ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor*» (art. 35.8 LOEX).

En una primera instancia podríamos entender que, dicho posicionamiento, atiende efectivamente al principio de interés superior del menor (tal y como indica el artículo en repetidas ocasiones), a su seguridad (en todas las acepciones del concepto) y a los mandamientos internacionales que abogan por el desarrollo de los y las menores en el seno familiar. Sin embargo, en una segunda instancia y desde un punto de vista más crítico y antirracista (y dejando de lado -obviamente- los casos de trata y tráfico de personas), se puede

leer una actitud paternalista en relación con la decisión de migrar de estos/as jóvenes -sobre todo en los y las menores de mayor edad o madurez- y más relevante aún, una desaprobación de la forma a través de la cuál han llegado a hacerlo.

Destacamos la relevancia de esta desaprobación en tanto que evidencia cómo las leyes perpetúan el sistema político-económico-social en el que vivimos, siendo así una herramienta más del capitalismo que le facilita y permite reproducirse y fortalecerse. Es indudable que cualquier persona -menor o mayor de edad- que tenga opción real, accesibilidad, a la migración regular, tomará esa opción y no decidirá, por contra, emprender un viaje que ponga en riesgo su bienestar y su vida. Pero vemos que la misma ley que focaliza su contenido en el retorno de estos/as menores que viajan solos/as, es la que le impide el acceso a la migración regular estableciendo unas condiciones para ella que son prácticamente imposibles para personas procedentes de determinados territorios y de determinadas clases sociales. A la vez, se crea la paradoja, como veremos en el apartado II.2.3 con la Instrucción DGM 9/2020¹⁰, de que puedan ser regularizados a posteriori, a golpe de Decreto, si la economía estatal requiere mano de obra barata. Entendemos que, de este modo la LOEX posibilita que se mantenga el *status quo* del capital, de ricos y pobres, de explotadores y explotados, de personas con derechos y sin derechos, de Norte y Sur.

Más allá de este artículo 35, la LOEX prevé situaciones especiales que también atraviesan a los y las MMSRF:

- El art. 40.1.i), que establece la exención de la situación nacional de empleo (que implica publicación de oferta laboral en el servicio público de empleo durante un mes y descarte objetivo de candidatos/as o sólo contratar en caso de puestos de difícil ocupación) en los contratos laborales necesarios para las autorizaciones de trabajo, dirigidos a:

«menores extranjeros en edad laboral, titulares de una autorización de residencia, y tutelados por la entidad de protección de menores competente, pudiendo estos desarrollar actividades que favorezcan su integración social, a criterio de la entidad, y una vez acreditada la imposibilidad de retorno con su familia de origen»;

- y la Disposición Adicional (DA) décima, introducida por la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana* (en adelante, LOPSC), que regula el Régimen especial de Ceuta y Melilla y los *rechazos en frontera*, lo cual fue avalado, además, por el Tribunal Constitucional (TC) en su sentencia número 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, amparándose en el fallo del TEDH de la sentencia de la Gran Sala de 13 de febrero de 2020. Esta DA permite que las personas que pretendan cruzar la *línea fronteriza* de estos territorios de forma administrativa irregular puedan ser *rechazadas* al momento. También prevé que esta devolución sea respetuosa con los

¹⁰ Instrucciones DGM 9/2020, de 29 de septiembre, sobre el régimen aplicable a los jóvenes, nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular de entre los 18 y los 21 años que hayan sido empleados en el sector agrario con base en el real decreto ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, cuando finalice su vigencia

DDHH y que las solicitudes de protección internacional puedan formalizarse en puestos habilitados al efecto. Sin embargo, reiteradamente vemos que estos dos últimos mandamientos no se cumplen y que dichos rechazos impiden, por un lado, la posibilidad de solicitar la referenciada protección y, por otro lado, la evaluación individualizada de cada caso que es obligatoria y básica cuando se trata de MMSRF. En este sentido, recientemente hemos sido, de nuevo, testigos de estas flagrantes y crudas violaciones: el pasado 24 de junio de 2022, tras otro salto a la valla de Melilla, la represión y el rechazo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de diferentes estados, se cobraba al menos una treintena de vidas humanas de una forma brutalmente desesperanzadora (Graño, 2022).

Con todo, veremos más adelante, en el Capítulo III, que la práctica empieza a marcar distancia con esta intención y que las actuaciones, aunque criticables por otras cuestiones, van encaminadas a dar apoyo y acogida a los menores recién llegados/as y sin referentes familiares y que el factor humano resulta esencial en este desmarque.

II.2.2. Real Decreto 557/2011, el Reglamento de Extranjería.

Por su parte, el REX (RD 557/2011), cumple con su función de desarrollo y en relación con personas menores de edad, dedica varios artículos e incluso un título entero.

El primer precepto que, expresamente, se dedica a menores de edad es el artículo 139 y con el fin de establecer el principio rector del interés superior del menor:

«Artículo 139. Extranjeros menores de edad. En la aplicación de las previsiones de este capítulo a extranjeros menores de edad las actuaciones realizadas estarán en todo momento sometidas a la consecución del interés superior del menor, estableciéndose medidas de protección específicas».

Sin embargo, al leer con atención el artículo y ciñéndonos a su literalidad, podemos apreciar que el sometimiento que predica al principio del interés superior del menor lo limita a las previsiones del capítulo en el que se encuentra el mismo, es decir, el Capítulo III del Título V que trata sobre la autorización de residencia temporal y de trabajo por circunstancias excepcionales por colaboración contra redes organizadas. Esta constatación nos incita a cuestionar nuevamente la intencionalidad del legislador.

El reglamento aborda el fenómeno de los y las Menores Migrantes Sin Referentes Familiares en el Capítulo III del Título XI (art. 189 a 198). Y reaparece el principio del interés superior del menor cuando, en su artículo 192 y siguientes, desarrolla el procedimiento de repatriación.

Si no fuera porque nos encontramos ante un principio rector universal, podríamos incluso recelar que las menciones expresas que las dos principales normas de extranjería (LOEX y REX) hacen del principio de interés superior del menor son interesadas (a propiciar la

repatriación) o incluso que su aplicabilidad se trata de una «recompensa» (por colaborar en la lucha contra el tráfico de persona) y esto resulta una casualidad un tanto curiosa.

En este capítulo, el Reglamento de Extranjería desgrana los diferentes mandamientos de la LOEX estableciendo el procedimiento a seguir una vez se ha localizado una persona extranjera y sin referentes que pudiera ser menor de edad.

Este procedimiento tiene 5 fases diferenciadas:

- 1) Localización.
- 2) Identificación.
- 3) Determinación de la edad.
- 4) Puesta a disposición del menor al servicio público de protección.
- 5) Documentación.

Los primeros en tener conocimiento de la localización de un/a MMSRF serán, por un lado, el Ministerio Fiscal (MF) y, por otro lado, la Delegación o Subdelegación del Gobierno según competencia territorial (art. 190.1), en el caso de Cataluña, existen 4 subdelegaciones, una por provincia (Barcelona, Lleida, Girona y Tarragona).

Para facilitar las comunicaciones y coordinar las intervenciones de las diferentes administraciones e instituciones implicadas en todas las fases del procedimiento, establece también que, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, deberá impulsarse un Protocolo Marco sobre las actuaciones relativas a MMSRF (art. 190.2). Este protocolo se materializó en la *Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados* (en lo que sigue, Protocolo Marco) que analizaremos más adelante.

Dentro del capítulo dedicado a estos/as menores, el REX empieza por definir el concepto que la legislación española acuña sobre ellos:

«extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación» (art. 189 REX).

En este sentido, sigue los mismos patrones que el Comité de Derechos del Niño, ACNUR y el Consejo Europeo, tal y como hemos señalado en el Capítulo I del presente trabajo.

En segundo lugar, aborda la controvertida cuestión de la determinación de la edad (art. 190). Así, establece que el MF ordenará la práctica de las pruebas de determinación de la edad si el o la menor estuviere indocumentado/a, (como ya comentábamos en el apartado I.2.2.) o si, *a su juicio* o al de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que hubieren identificado a la persona, su *documentación no fuera fiable*, utilizando de este modo conceptos jurídicos indeterminados que

se han venido traduciendo en la estigmatización de la complejidad física de los y las MMSRF, en concreto, aquellos/as de procedencia subsahariana. Y aunque tampoco detalla cómo serán estas pruebas de determinación de la edad, sabemos que a la práctica se basan en pruebas radiológicas que comparan con un estudio hecho hace más de 40 años y con menores de origen occidental (*vid.* Capítulo III del trabajo). Como punto positivo y en favor de los y las menores, el REX establece también que, si las pruebas determinan la edad mediante un intervalo de años, se tomará la edad más baja si ésta es inferior a los 18 años (art. 190.4).

Con la determinación de la edad, nos encontramos dos temas importantes de controversia:

- Por un lado, la puesta en duda, por parte de la administración española, de la validez de un documento extranjero que no ha sido impugnado y, en consecuencia, la afirmación tácita del cometimiento de un delito, por ejemplo, de falsedad de documento público penado con una horquilla mínima de 3 meses a un año de prisión (art. 392 del Código Penal).
- Y, por otro lado, los mecanismos a través de los cuáles pretenden probar la edad de las personas, mecanismos que -como avanzábamos- están totalmente desfasados y desacertados.

En este sentido, son numerosos los casos que han llegado al Tribunal Supremo (TS), quién en distintas ocasiones (por ejemplo, SSTs¹¹ Sala de lo Civil nº 378/2015, nº 307/2020, nº 357/2021, nº 796/2021) ha reiterado su doctrina fijada en la STS nº 453/2014 y ha revocado los decretos del MF que declaraban la mayoría de edad mediante estos mecanismos, evidenciando además, la necesidad de descartarlos y/o de actualizarlos por las graves consecuencias que una incorrecta determinación de la edad puede llegar a acarrear, como que el menor caiga en el anonimato y la invisibilización, desaparezca o sea víctima de una red de explotación o trata (CGAE 2020). Uno de estos casos fue el de Mamadou, originario de Bamako (Mali) (STS nº 307/2020), que, tras la negativa de someterse a estas pruebas, por portar documentos oficiales no impugnados, se quedó «*en situación de desamparo con un pasaporte en una mano que acredita que tiene 16 años y un Decreto de un Fiscal en la otra, que dice que tiene 18 años*» (CGAE 2020), quedando así completamente fuera del sistema y de cualquier opción de regularización.

STS nº 453/2014, FJ¹² 1.3: «*El inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable porqué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Por tanto, procede realizar un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento no es fiable y que por ello se debe acudir a las pruebas de determinación de la edad. En cualquier caso, ya se trate de personas documentadas como indocumentadas, las técnicas médicas,*

¹¹ Sentencias del Tribunal Supremo

¹² Fundamento Jurídico

especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad».

STS nº 307/2020, FJ 3.3: *«El interés del niño requiere una valoración particularizada de cada caso en atención a las circunstancias concurrentes. En este ámbito deben conciliarse, de una parte, el celo dirigido a evitar el fraude de las mafias y evitar, entre otros graves inconvenientes, el peligro que representa para los menores que están tutelados en un centro el ingreso y la convivencia con quien no lo es, con el riesgo que, de otra parte, supone tratar como mayor y dejar sin protección a quien sí es menor».*

En este mismo sentido se expresa el art. 12.4 de la LOPJM que en su reforma de 2015 introdujo la doctrina jurisprudencial:

«Cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad. A tal efecto, el Fiscal deberá realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. La realización de pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas».

Determinada la edad, el MF dictará decreto y, si resuelve minoría de edad, la o el menor será inscrito en el *Registro de Menores No Acompañados* que prevé el artículo 215 del REX (art. 190.4 *in fine*) y puesto a disposición del servicio público de protección, cuya primera actuación será informar -de forma comprensible y dejando constancia escrita- sobre el derecho del o la menor a la protección internacional y el procedimiento de solicitud y, también, sobre la normativa relativa a la protección de menores (art. 190.5).

En este sentido, el mencionado artículo 215 del REX, siguiendo la línea de lo expresado en la ya citada *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo de 12 de abril de 2017 sobre la protección de los menores migrantes*, prevé (a parte de la competencia de la Dirección General de Policía, la coordinación de la Fiscalía General del Estado y de la finalidad *exclusiva* de identificación y garantía y protección del interés superior del menor) la información que deberá contener cada asiento personal de un/a MMSRF:

- a) Nombre y apellidos del menor, nombre y apellidos de los padres, lugar de nacimiento, nacionalidad y última residencia en el país de procedencia.*
- b) Tipo y numeración de la documentación identificativa del menor.*
- c) Su impresión decadactilar, datos fisonómicos y otros datos biométricos.*
- d) Fotografía.*
- e) Datos relativos a la edad indubitada del menor o de la edad establecida por Decreto inicial del Ministerio Fiscal. En su caso, datos modificados por posterior Decreto.*
- f) Centro de acogida o lugar de residencia.*
- g) Organismo público u organización no gubernamental, fundación o entidad dedicada a la protección de menores bajo cuya tutela se halle.*
- h) Traslados del menor entre Comunidades Autónomas.*
- i) Reconocimiento de su condición de asilado, protegido o víctima de trata.*
- j) Fecha de solicitud de la autorización de residencia.*

k) Fecha de concesión o denegación de la autorización de residencia.

l) Cualesquiera otros datos de relevancia que, a los citados efectos de identificación, estimen necesarios el Ministerio Fiscal o la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil».

A partir del artículo 191, el reglamento desarrolla con detalle el procedimiento de repatriación del o la menor migrante, así como las actuaciones previas al inicio de dicho procedimiento, explicando las diferentes fases del mismo: inicio (art. 192), formulación de alegaciones y periodo de prueba (art. 193), trámite de audiencia y resolución del procedimiento (art. 194) y, finalmente, ejecución de la repatriación (art. 195).

Próximo al final del capítulo, el REX desarrolla el mandato del artículo 35.7 de la LOEX relativo a la última etapa del procedimiento especial de MMSRF, la fase de documentación, la de obtención de la autorización de residencia (art. 196).

Y, finalmente, los dos últimos artículos comprenden las situaciones en que los y las MMSRF llegan a la mayoría de edad siendo titulares de una autorización de residencia (art. 197) o no siendo titulares de tal autorización (art. 198). Estas situaciones, suponen una complejidad especial atravesada por una importante y reciente reforma, razón por la cual, se abordan en el tercer apartado del presente capítulo.

Como podemos observar, muchas de estas disposiciones coinciden con las analizadas en el primer capítulo del presente trabajo como, por ejemplo, el tema de la repatriación, visto en el artículo 22.2 de la CDN y en el artículo 5 de la Resolución del Consejo 97/C/221/03, o la cuestión de las pruebas médicas de determinación de la edad contempladas en el artículo 4.3 de la misma Resolución, el cual hace mención expresa a que sólo deberán realizarse cuando los y las menores estén indocumentados.

II.2.3. Otras normas de desarrollo o complementarias. Realidades y consecuencias de su (mala o inexistente) aplicación.

Más allá de las normas analizadas hasta el momento, que son las que guían principalmente la praxis administrativa y el día a día de las Oficinas de Extranjería, existen otras normas -la mayoría de rango inferior- que por su especificidad o por la casuística del momento, pueden arrojar luz sobre algunas situaciones confusas o controvertidas que se evidencian, sobre todo, en la práctica jurídica y/o en la práctica socio-educativa.

En primer lugar, consideramos interesante profundizar un poco más en la ya citada *Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados*, en adelante Resolución 13/10/2014, que se aprobó en cumplimiento del mandato del artículo 190.2 del REX, en un texto que recoge el Acuerdo interministerial y el Protocolo Marco.

Como avanzábamos, esta Resolución fija un protocolo base para procurar la coordinación y establecer el patrón de buenas prácticas que todas las administraciones implicadas en el tratamiento de los y las menores migrantes sin referentes familiares deben seguir, así como lograr el adecuado funcionamiento del Registro regulado en el artículo 215 del REX (apartado primero, capítulo I del Protocolo Marco) y previsto en el anteriormente desarrollado Plan de Acción de la UE sobre MENA (2010-2014). El propio Acuerdo, conviene que las actuaciones que se realicen a tenor de dicho Protocolo Marco, deberán estar inspiradas en los textos jurídicos internacionales relativos a los derechos de la infancia ratificados por España, en concreto cita el Acuerdo en su exposición Segunda:

El artículo 3.1 de la CDN: *«En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».*

Las Observaciones Generales números 6 y 14 del Comité de Derechos del Niño: *«la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados» y «el concepto de interés superior del menor es complejo y su contenido se debe determinar caso por caso».*

Y, tal y como se desprendía de las principales leyes de extranjería (LOEX y REX), la voluntad final del Acuerdo establecido en la Resolución 13/10/2014 es el retorno del o la menor migrante sin referentes familiares a su país de origen:

«La política sobre menores extranjeros no acompañados debe estar orientada al retorno del menor a su país de origen, bien con su familia bien en un centro de acogida de menores de su país, como solución duradera y siempre que ello constituya el interés superior del menor» [Exposición Quinta del Acuerdo, Resolución 13/10/2014].

Tras las disposiciones generales que prevé en el primer capítulo y que incluyen el objeto, los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación (acuñando la definición de MENA establecida en el art. 189 del REX) y los principios rectores del texto normativo, el Protocolo Marco aborda las actuaciones a seguir por las administraciones e instituciones implicadas, diferenciado algunas situaciones específicas y de especial consideración -como la competencia entre diferentes estados de la UE o la trata o la explotación de los y las menores-, en sus capítulos segundo a sexto. Y finalmente, en el capítulo séptimo, establece las medidas de seguimiento y de coordinación que deberán realizarse por parte de los diferentes organismos.

Entre estos patrones de buenas prácticas, tal y como los nombra el Protocolo Marco, nos llama la atención, una vez más, la *aplicabilidad* que contempla del principio del interés superior del menor. Así, en la línea de la LOEX, del REX y de las experiencias reales que hemos podido conocer, el Protocolo Marco, a pesar de poner discretamente en valor la documentación oficial expedida por el país de origen del o la menor, bien sea mediante certificaciones, bien mediante pasaportes o documentos de viaje, incluye un extenso aunque abierto listado a través del cual las autoridades competentes (MF y policía) pueden cuestionar dicha documentación y considerar, por tanto, que el o la menor se halla indocumentado/a y, en consecuencia, realizar las pruebas de determinación de la edad (apartado sexto, capítulo II).

En segundo lugar, podemos encontrar múltiples acuerdos bilaterales entre España y terceros estados, destinados a regular las situaciones de los y las ciudadanas originarias del país en cuestión. Esto abre la puerta, de una forma clara, a un trato discriminado atendiendo a la nacionalidad de origen de la persona migrada. Veamos algunos ejemplos:

A) *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992.*

Son diversos los acuerdos existentes entre España y Marruecos, pero, bajo nuestro criterio, éste resulta especialmente de interés por abrir la puerta a las *devoluciones en caliente* de forma evidente, aunque mediante eufemismos. Así, en su artículo primero, ambos estados acuerdan que:

«Las autoridades fronterizas del Estado requerido readmitirán en su territorio, a petición formal de las autoridades fronterizas del Estado requirente, a los nacionales de países terceros que hubieren entrado ilegalmente en el territorio de este último procedente del de Estado requerido».

Bajo nuestra perspectiva crítica, el artículo dispone que ante una entrada irregular a través de frontera terrestre, la policía española podrá abrir la puerta de la valla y retornar a Marruecos a las personas migrantes nacionales de otros estados.

El Acuerdo prevé también algunas excepciones a esta norma general a través de las que no existe obligatoriedad de readmisión, entre las cuáles no se menciona en ningún momento a los y las menores de edad, sino que dichas excepciones atienden a criterios de cercanía y practicidad (nacionales de otros estados fronterizos serán gestionados directamente con aquellos) y de regularización administrativa, en el momento de entrada o a posteriori.

Finalmente, como detalle interesante, el Acuerdo prevé la creación de un Comité mixto, integrado por autoridades de ambos estados, que resuelva y haga seguimiento de los casos litigiosos que pudieran derivarse de la aplicación de dicho convenio.

A pesar de la antigüedad del Acuerdo, el mismo no entró en vigor hasta hace diez años, el 21 de octubre de 2012, y su aplicabilidad la hemos podido ver a lo largo de estos años, reforzada además por legislación nacional, con la LOPSC y la DA 10ª de la LOEX sobre el régimen especial de Ceuta y Melilla y los *rechazos en frontera*, y la jurisprudencia del TC y del TEDH, como analizábamos anteriormente.

Pero esta aplicación tardía del acuerdo y las recientes regularizaciones y confirmaciones de los altos tribunales, no deben llevarnos a error, pues las devoluciones en las fronteras de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin mediar procedimiento individualizado alguno ni garantías jurídicas, se dan desde hace más de 20 años (Sánchez, G. y Herrera, E., 2020) y afectan

igualmente a personas menores de edad así como a otros colectivos en situaciones de vulnerabilidad como mujeres, personas LGBTIQ+ o de la tercera edad.

B) *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007.*

Otro acuerdo entre España y Marruecos que, sin duda, se hace necesario analizar es el que aborda, directamente, el fenómeno de las personas migrantes menores de edad sin referentes familiares o, según la nomenclatura utilizada por el acuerdo y el resto de legislaciones, los y las MENA, de nacionalidad marroquí.

En la justificación del Acuerdo, se expone que tal cuestión:

«debe gestionarse con el estricto respeto de la legislación nacional respectiva, de las normas y principios del Derecho internacional, en especial de las disposiciones pertinentes de la Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, y de los Protocolos Facultativos de los que ambos Estados son Partes»

y, por ello, debe establecerse una cooperación entre las partes, basada en el principio de interés superior del menor, que conduzca a la solución del *problema*, así como a la prevención.

En la línea general de toda la legislación analizada, el artículo primero del Acuerdo, se orienta -principalmente- al retorno de los y las menores a su país de origen, aunque si bien es cierto, establece también como fines del convenio la prevención y la protección.

Con voluntad de abordar el objetivo de la prevención -cuestión muy acertada desde un punto de vista de desarrollo sostenible de los territorios y sus sociedades-, el primer apartado del artículo 2 establece que se adoptarán medidas al respecto centradas, concretamente, en el *«desarrollo social y económico de las zonas de origen de los menores»* y *«en la lucha contra las redes de tráfico de personas»*. Luego, el artículo 3 parece introducirnos las acciones que materializarán la meta, pero, sin embargo, se limita a prolongar la ambigüedad del precepto anterior estableciendo como acciones *«sensibilizar»* en origen y *«poner en práctica las acciones necesarias para luchar contra las redes»* de trata y explotación. Así observamos que, no sólo no se concretan tales medidas, sino que ni tan siquiera se hacen aproximaciones concretas que puedan realmente encaminar la realización de un plan de acción. Dicha cuestión hace poner en duda si existía (o existe) intención real de las administraciones implicadas a realizar ese trabajo en positivo.

El segundo apartado del artículo 2, indica que los y las menores marroquíes que se encuentren en territorio español y sin referentes familiares, serán asistidos/as y protegidos/as por las administraciones locales. Dicho mandato debería desarrollarse en el artículo 5 del Acuerdo, pero vemos, nuevamente, que el abundamiento que hace del objetivo es bien escaso,

limitándose a repetir tanto la finalidad como la legislación que sirve de garantía y a establecer una comunicación y colaboración entre estados con fines identificativos y de valoración del posible retorno. Del análisis de ambos preceptos, pero más en concreto del artículo 2.2, podemos entender que, ante la realidad migratoria y asumiendo el trabajo preventivo como una meta a largo plazo, el Estado marroquí pretende asegurar el bienestar de sus menores en territorio vecino. Pero al asumir de este modo, el estado español, el acogimiento por defecto de menores marroquíes, se nos plantea, de forma ineludible, si no se trata de una medida discriminatoria para con las otras personas del mismo colectivo, pero procedentes de otros Estados, si no tendrán un trato de favor los y las menores con pasaporte marroquí, contraviniendo -como decíamos al principio del capítulo- el principio universal de no discriminación por razón de origen.

Siguiendo la tónica de contradicciones, en el apartado 3 del mismo artículo 2, el Acuerdo ordena fijar medidas que conduzcan al «*retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen*» y a su reinserción social en el mismo. A parte de que omite flagrantemente la necesidad reflejada en múltiples textos legales (Protocolo Marco, REX, LOEX, LOPJM) de ejecutar un procedimiento individualizado para cada menor que permita verificar si tal opción es la más indicada y favorable para el desarrollo y bienestar del niño o la niña en cuestión, se nos plantea si no son este tipo de generalizaciones las que finalmente son llevadas a cabo en el sistema de acogida y si éstas acaban favoreciendo la creación de *ghettos* y dificultando la integración de los y las menores en la sociedad del lugar de acogida. Asimismo, también nos genera inquietud el hecho de sí, para cumplir tal propósito, se trabaja con las familias y si, dicho trabajo, va más allá de la primera toma de contacto al iniciarse el proceso de acogida, cuestión sobre la que abundamos en el apartado 2.3 del Capítulo III del presente trabajo.

Una vez más, la lógica del Acuerdo contempla un artículo de desarrollo del objetivo específico, el artículo 5. En este caso, aunque no excesivamente, sí que nos brinda un poco más de información en sus tres apartados. En primer lugar, concreta que serán las administraciones españolas las que decidirán sobre el regreso del o la menor al país de origen en base a la legislación española y a la CDN, que en una primera instancia se puede comprender en base al criterio de competencia territorial pero que ciertamente nos llama la atención en tanto que en el artículo 4, como hemos visto, tal propuesta requería del criterio y acuerdo de las administraciones marroquíes, lo que nos empuja a considerar que dicha demanda se trata de una mera formalidad diplomática. En segundo lugar, remite -como no podía ser de otra forma- a que dicha resolución se tome en base al principio de interés superior del menor. Y, en tercer y último lugar, el artículo 5, fija la necesaria cooperación de ambos estados para establecer un dispositivo de acogida que trabaje tanto la protección como la repatriación, aunque sin concretar si se tratará de un dispositivo español, marroquí o compartido, ni detallar las bases del mismo.

Finalmente, cabe destacar de este Acuerdo que se crea también un Comité de Seguimiento con la misión de intercambiar informaciones sobre los y las menores, estudiar y calificar medidas adoptadas tanto en cuestión de prevención como de protección y retorno

A pesar de las ideas provechosas que pueden extraerse del Acuerdo de 2007 como, por ejemplo, el trabajo preventivo en lugar de origen, el trabajo en red entre administraciones e instituciones implicadas, las medidas de protección o el retorno al seno familiar fundamentado en la garantía del interés superior del menor, la norma no entró en vigor hasta el 2 de octubre de 2012 y podemos sentenciar que tales medidas no se han activado y que, de hecho, la problemática ha ido in crescendo. Por ejemplo, en 2018, Melilla acogía, según datos de la Fiscalía General del Estado (FGE), 1.322 menores, de los cuáles un alto porcentaje era nacionalidad marroquí (61,89% del total estatal), no formando parte de la estadística los y las que se encontraban en situación de calle; los centros de acogida superaban con creces sus capacidades y los presupuestos estatales y locales se duplicaban para poder garantizar a los y las menores unas mínimas condiciones de dignidad (Alcántara, 2018). En 2020, año de la pandemia mundial, también según datos de FGE, el número total era notablemente inferior al de 2018 (3.307 vs. 7.026) pero, sin embargo, aumentó un 15,10% en comparación al año anterior, el 2019. En el año 2021, aunque todavía no disponemos de los datos oficiales de la FGE, los números avanzados por medios de comunicación, ONGs o el Defensor del Pueblo, prevén otro aumento a la vez que evidencian la vulneración del Acuerdo bilateral así como del resto de legislación analizada mediante, por ejemplo, las devoluciones en masa del verano pasado en la ciudad autónoma de Ceuta que prescindían total y absolutamente del procedimiento individualizado de cada menor así como de su derecho a ser escuchado/a, que obviaban las exigencias de oportunidad del retorno y de la garantía de una reubicación en lugar seguro y acorde al interés superior del menor (Martín y Santos, 2021).

C) Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho ad referéndum, en Dakar el 5 de diciembre de 2006.

En la misma línea que el acuerdo analizado anteriormente, éste fija también como objetivos la prevención de la migración de los y las menores, la protección y la repatriación de éstos a la vez que establecer un diálogo continuado entre ambas administraciones. En este sentido, vemos que el diálogo perdura en la actualidad, pues son varios los viajes de representantes políticos españoles en los últimos años con la finalidad de abordar y consolidar un acuerdo sobre migración regular y, en concreto, sobre la repatriación de los y las migrantes senegaleses/as que entren en territorio español de forma administrativa irregular. Sin embargo y a pesar de los múltiples titulares al respecto, aún no parece haberse publicado en el BOE un acuerdo que vaya más allá del aquí analizado o de los Memorandos sobre *gestión y gobernanza de las*

migraciones y sobre movimientos migratorios seguros, que se firmaron en Dakar el 9 de abril de 2021 y que sientan marcos de referencia para la identificación, intercambio y ejecución de proyectos de cooperación en la materia, bastante detallados a diferencia de los acuerdos. En relación con los anhelados acuerdos de repatriaciones masivas, los argumentos estrella del ejecutivo son siempre los mismos: evitar el efecto llamada y enviar un mensaje a las redes de trata. Más adelante veremos que estos argumentos los aplican en cualquier otro ámbito de la materia de extranjería y, en concreto, a MMSRF.

Como avanzábamos, el Acuerdo sigue la misma estructura que el anterior, fijando también en su artículo segundo los objetivos específicos de adopción de medidas de prevención, de asistencia y protección y que favorezcan la repatriación, pero sin concretar alguna. Una vez más, las acciones de prevención (art. 3) irán dirigidas a la sensibilización, control y desarrollo social y económico; las de protección (art. 4) se orientarán a la asistencia española y a la identificación por parte de las administraciones senegalesas; y en materia de repatriación (art. 5), la autoridad española será quién resolverá sobre la misma, ambas garantizarán una repatriación segura y «*en las debidas condiciones*» y, a diferencia del anterior, se establece la competencia en exclusiva a las autoridades senegalesas en relación a los dispositivos de acogida y recursos sociales destinados a los y las menores repatriadas.

En esta ocasión, el Acuerdo también crea un Comité de Seguimiento formado por representantes de ambos estados y con funciones de intercambio de información, análisis, evaluación y proposición en relación a cualquiera de los objetivos del convenio.

El Acuerdo se publicaba en el BOE el 18 de julio de 2008 pero, de nuevo, vemos que no ha generado muchos frutos. El archipiélago canario es testigo de llegadas recurrentes de cayucos en los que cada vez hay más presencia de menores sin referentes familiares (Monreal y Paredes, 2021, p.10), procedentes, principalmente, de puertos y localidades de embarque situadas en Senegal (Iglesias y Legaz, 2009, p.114-128) y de los cuáles, según datos de FGE, en 2020 el 13,24% eran de origen senegalés.

A parte de los fallos en el trabajo preventivo y en el de repatriación asistida, se evidencia otro más en el objetivo de asistencia y protección en tanto que, según datos de UNICEF y del Defensor del Pueblo, del total de MMSRF llegados a Canarias desde 2019 hasta junio de 2021, sólo el 3% habría obtenido una autorización de residencia (Ceriani, 2021, p.24).

En tercer y último lugar, nos parece oportuno abordar el Real Decreto destinado a regular, oportunamente, las entradas masivas: el *Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas* (en adelante, RD 1325/2003).

Según el artículo 1 del RD 1325/2003, el objeto del mismo es establecer un régimen de protección temporal que dé amparo a las personas procedentes de terceros estados, desplazadas

en masa y que no puedan regresar a su país de origen en condiciones de seguridad, que pudieran ser consideradas, por tanto, refugiadas. Dicho régimen de protección, ofrece una autorización de residencia y trabajo en territorio español por un año de duración, prorrogable hasta dos veces por otro año más cada una (arts. 7, 16 y 19). Aunque se establezca un límite a la protección temporal (el cual podrá ser sorteado, a posteriori, mediante otros recursos administrativos en materia de extranjería), la norma muestra una clara voluntad de atender al principio humanitario de prestar auxilio y socorro mediante el asilo y el refugio.

Como hemos visto en el Capítulo I del presente trabajo, algunas de las principales causas por las que los y las menores migran son los conflictos armados, la violencia permanente y la violación de los derechos humanos, tal y como especifica el artículo 2 del RD en cuestión, en su definición de persona desplazada.

Sin embargo, para que dicha norma pueda ser de aplicación a los colectivos descritos, la misma prevé que debe recaer sobre ellos una «*declaración general de protección*» decretada por el Consejo de la UE o por el Gobierno español (artículo 4). Sin dicha declaración, aunque la realidad sea globalmente conocida, no hay amparo, no hay protección temporal.

Precisamente, es en base a este reglamento y al principio universal de humanidad, que se ha aprobado la reciente *Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania*.

Nada más lejos de querer negar asilo y cobijo a las víctimas de una guerra, sorprende e incluso indigna que conociendo desde hace años la vulneración de derechos humanos y la existencia de guerras civiles y conflictos bélicos entre Estados en los continentes africano y asiático o en Latinoamérica (no sin el consentimiento e incluso participación directa e indirecta de muchos estados del norte, como España con la fabricación y venta de armas [Oliveres, 2021, p.71-81]) y que es una de las principales razones, como decíamos, por las que migran adultos y menores, no se haya llegado nunca a legislar con tal inmediatez un mecanismo que permita, en un día - en 24 horas para mayor exactitud-, regularizar la situación administrativa de personas migrantes en el territorio español y obtener una autorización de residencia y trabajo.

Cabe preguntarse, ya no si realmente rigen los principios de igualdad y no discriminación por razón de procedencia y el de interés superior del menor que prevé el ordenamiento jurídico español, sino cómo los diferentes legisladores españoles siguen citándolos como si de meras formalidades se tratara y cómo las instituciones europeas e internacionales permanecen impasibles ante flagrantes injusticias.

II.3. Evolución del ordenamiento jurídico español en materia de extranjería, en concreto, de menores migrantes sin referentes familiares: modificaciones desde 2016 hasta 2021

Del mismo modo que las sociedades van mutando, también lo hacen las leyes y, de hecho, así tiene que ser, pues éstas tienen que adaptarse a los cambios de las primeras para no quedarse desfasadas. El problema lo encontramos, sin embargo, en la orientación de dichos cambios. El sistema de gobierno que rige en España consiste en una monarquía parlamentaria que, dejando de lado la cuestión monárquica que sin duda es también muy criticable, la forma de gobierno es (semi)representativa y configura el Poder Legislativo en las llamadas oficialmente Cortes Generales (popularmente dicho, Parlamento) que, a su vez, son integradas por dos cámaras con poder desigual: el Congreso de Diputados/as y el Senado. Esta estructura se crea, y de ahí el «semi», a través de elecciones cada 4 años, como norma general, en las que se puede votar unas listas cerradas y unos programas electorales volátiles que raramente se cumplen, que acabarán concediendo carta blanca a los grupos parlamentarios que de los resultados se acaben formando en el Parlamento. Todo este entramado equivale, entonces, a una baja o mínima participación ciudadana en la materia. Y aunque existen en este mismo sistema mecanismos legislativos más participativos, como el referéndum o la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), raramente se ponen en práctica o se tienen en consideración (cuando no son perseguidas).

Como decíamos, el problema se encuentra en la orientación de los cambios y es que estos estarán sesgados por la visión ideológica del partido político gobernante. Y dado que los procesos legislativos están modelados de forma que resultan increíblemente lentos (bien por seguridad jurídica y legislativa, bien por *peleas de patio* en el Congreso), con frecuencia nos encontramos que un proyecto legislativo o de reforma iniciado en el contexto de un gobierno progresista será revocada con el cambio de legislatura o, incluso, no llegará a aprobarse (y viceversa).

Así, a continuación, analizaremos los cambios producidos en los últimos 5 años en materia de extranjería, poniendo el foco en el fenómeno de menores migrantes sin referentes familiares, temporalidad que, además, ha coincidido con tres legislaturas encabezadas por, teóricamente, ideologías opuestas.

Empezamos nuestro recorrido en el año 2016. A nivel estatal, la anualidad empezaba con inestabilidad gubernamental tras el fiasco electoral del PP en diciembre de 2015, aunque a mediados de año y tras la primera repetición de elecciones en España, lograba reponerse reiterando así mandato, Mariano Rajoy. El ministro de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria (PP), en abril, dimitía tras aparecer su nombre en el caso de corrupción *Papeles de Panamá*¹³ y en noviembre era propuesto como director ejecutivo del Banco Mundial (BM),

¹³ Papeles de Panamá, fue el nombre que los medios de comunicación dieron a la investigación y filtración periodística de documentos confidenciales de la firma de abogacía panameña Mossack-Fonseca cuya prestación de servicios consistía en fundar y establecer compañías inscritas en un paraíso fiscal, ocultando así la identidad de sus propietarios/as (Obermayer et al., 2016)

cargo al que renunció finalmente por la polémica que tal propuesta generó. En materia jurídica, declaraban ese año en el juzgado, por un lado, la infanta Cristina por el caso Nóos¹⁴, siendo la primera vez que una persona de la familia real pasaba por tal procedimiento; por otro lado, se sentaban en el banco de los acusados Miguel Blesa y Rodrigo Rato (entre muchos otros), presidentes de Caja Madrid y Bankia, respectivamente, en relación al caso de apropiación indebida de las *Tarjetas Black*¹⁵ y, finalmente, se iniciaba el juicio contra 37 personas, muchas de ellas ex altos cargos del PP, por la trama de corrupción *Gürtel*¹⁶. A nivel autonómico, en enero, Carles Puigdemont era investido *president* de la Generalitat de Catalunya (Europa Press, 2016).

Con este contexto de final amargo e inicio complicado de legislaturas, vemos que las novedades normativas en materia de extranjería fueron mínimas y, en cuestión de MMSRF, ninguna.

En materia de extranjería, se reafirmó mediante la Instrucción SGIE 1/2016¹⁷, de 30 de septiembre, la organización territorial y el procedimiento administrativo como mera formalidad a tenor de las nuevas leyes del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico administrativo que se aprobaron el año anterior. De este modo, la Instrucción recordaba la prioridad de la norma específica con respecto a la general, por lo que la normativa de extranjería tendría carácter prevalente en las actuaciones y procedimientos, mientras que las leyes 39/2015 y 40/2015 tendrían un carácter supletorio y, en lo referente a la organización territorial, manifestaba no haber novedades al respecto en tanto que se mantenía la doble dependencia ya prevista en el REX consistente en que los servicios territoriales integrados en las Secretarías Generales, dependían de la Delegación o Subdelegación del Gobierno, según el caso, y actuarían de conformidad con las instrucciones técnicas y criterios operativos que estableciera el Ministerio competente.

Por su parte, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2016 -modificación que se aplicaba en 2015 con efectos a futuro-, suspendía, mediante su DA 75, el artículo 2 ter 4 de la LOEX a través del cual el Estado debía financiar, mediante un fondo estatal, los programas de acción bienales para reforzar la integración social de las personas migradas acordados por la Conferencia Sectorial de Inmigración integrada tanto

¹⁴ A raíz de otra investigación por corrupción (el caso Palma Arena), se abrió instrucción separada para investigar las relaciones y los convenios firmados, en 2005 y 2006, entre el Gobierno de las Islas Baleares y el Instituto Nóos, fundación “sin ánimo de lucro” presidida por Iñaki Urdangarín, en aquel entonces yerno del rey emérito Juan Carlos I. En consecuencia, se abrió causa contra el primero y su socio, Diego Torres, por malversación, fraude, prevaricación, falsedad y blanqueo de capitales (Romero, 2014).

¹⁵ En diciembre de 2013, eldiario.es desvelaba una seguidilla de correos electrónicos de Miguel Blesa, en su momento presidente de Caja Madrid, que ponían sobre la mesa retribuciones mediante tarjetas *black* u *opacas* que no eran declaradas a Hacienda, ni por sus beneficiarios ni por la entidad financiera que acabaría salpicando también a la entidad Bankia y a un total de 86 personas, entre las cuales numerosos políticos, cargos de sindicatos y funcionarios (Águeda, 2014).

¹⁶ El Caso o Trama Gürtel, es el nombre popular de la investigación iniciada por la Fiscalía Anticorrupción en el año 2007 sobre una red de corrupción política en el PP que involucraba también diferentes empresas y que acabaría destapando un extensa y variada contabilidad B del partido y gran parte de sus referentes principales (Cué y Hernández, 2010).

¹⁷ *Instrucción de la Secretaría General de Inmigración y Emigración número 1/2016, sobre el procedimiento administrativo y la organización territorial en materia de extranjería a la luz de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público en la AGE y el sector público institucional estatal.*

por el Gobierno como por las CCAA. En este sentido, observamos que tal suspensión se aplicó desde 2012 -habiéndose aprobado en 2009- y hasta 2018, por lo que entendemos que durante los últimos 3 años y a día de hoy los mencionados programas son financiados por el fondo estatal. En este orden, sería relevante la sesión de 6 de agosto de 2018 que, tras más de 3 años de inactividad, volvía a juntar a la Conferencia (abordando cuestiones de asilo, migración regular, integración, cooperación, MMSRF, el Plan de Emergencia con los Programas de Atención a Pie de Playa y de Atención Humanitaria) y justificaría el levantamiento de la suspensión reiterada durante años (Revista Seguridad Social, 2018).

En el aspecto jurisprudencial, tampoco se detectan sentencias importantes en la materia que nos ocupa en el año 2016. Si bien, nos parece oportuno traer a colación la jurisprudencia del año inmediatamente anterior, en concreto la STS Sala de lo Civil nº 368/2015, de 18 de junio, como ejemplo de las múltiples que hubieron ese año 2015 (SSTS nº 11/2015, nº 320/2015, nº 368/2015, nº 507/2015) y que marcarían las actuaciones procesales del 2016. Esta sentencia falla en contra de la DGAIA y, tal y como apuntábamos en el apartado II.2.2 sobre el REX, reitera la doctrina que establece la obligación de no considerar indocumentada a una persona extranjera que posee pasaporte oficial expedido por su país de origen por dudar de su minoría de edad y proceder, por tanto y de forma automática, a la realización de pruebas de determinación de la edad. Como indica el alto tribunal, deberá justificarse razonadamente la no fiabilidad del documento y, en cualquier caso, no podrán aplicarse técnicas invasivas de forma indiscriminada para determinar la edad de las personas, tanto documentadas como indocumentadas. Asimismo, señala en su FJ tercero, apartado 5º, la prevalencia del principio de interés superior del menor:

«Un menor no acompañado, como expresa la resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2013 sobre la situación de los menores no acompañados en la UE (2012/2263 (INI), es ante todo un niño expuesto a un peligro potencial, y la protección de los niños, y no las políticas de inmigración, deben ser el principio rector de los Estados miembros y la Unión Europea en este ámbito, respetándose el interés superior del niño. El interés superior del menor, tal y como se establece en la legislación y en la jurisprudencia, debe prevalecer sobre cualquier otra consideración en todos los actos adoptados en este ámbito, tanto por las autoridades públicas como por las instituciones privadas».

El año 2017, dejó un variado resumen de acontecimientos pero, sin duda alguna, la principal protagonista fue Cataluña con los atentados en las Ramblas de Barcelona, Cambrils y Alcanar; el referéndum de independencia; la desregularización estatal que facilitaba el cambio de domicilio fiscal de las sociedades y la efectiva fuga de muchas empresas catalanas a otras CCAA; la declaración unilateral de independencia de pocos segundos de duración; la aplicación del artículo 155 de la CE que suspendía funcionamiento, actividades y servicios autonómicos; así como la brutal represión estatal y policial contra el pueblo y políticos catalanes. El enjuiciamiento de los casos de corrupción seguía avanzando, con las primeras sentencias condenatorias (Correa, Pérez y Crespo, por la trama Gürtel, Urdangarín por el caso Nóos y Rato

y Blesa por las *Tarjetas Black*, suicidándose el último en el mes de julio para evitar el ingreso en prisión). A nivel social, llegadas masivas de migrantes a las costas murciana, ceutí y canarias; admisión de las apelaciones de las entidades sociales en la Audiencia Provincial (AP) de Ceuta para la reapertura del Caso Tarajal¹⁸ y protestas del sector del taxi contra las licencias poco reguladas de Vehículos de Transporte con Conductor (VTC), representadas por empresas como Uber o Cabify (La Vanguardia, 2017).

En este año, la LOEX tampoco sufría ningún cambio sustancial ni más allá de la detallada anteriormente en relación con los PGE, en este caso, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de PGE para el año 2017, dejaba sin efecto el mismo artículo 2 ter 4 a través de su DA 104.

Por otro lado, el 5 junio, la SGIE emitía la Resolución por la que se aprobaba el procedimiento para autorizar la residencia (que no estancia) temporal de menores saharauis y de sus monitores y monitoras, esta vez sí, en régimen de estancia, en el marco del Programa Vacaciones en Paz. Este programa de las asociaciones de Amigos del Pueblo Saharaui, facilita desde hace años que menores procedentes de los campamentos de refugiados de la provincia de Tinduf (Argelia) puedan pasar las vacaciones en España siendo acogidos/as por familias radicadas en diferentes CCAA. Esta autorización de residencia se daría por un máximo de 91 días (un día más que el visado de estancia por turismo) y, como aspecto a destacar, se preveía la excepción de que pudiera ser prorrogada en caso de que él o la menor estuviere recibiendo asistencia médica especializada que no pudiera continuar en su lugar de origen (instrucción 3^a.7). Los visados de estancia de los y las monitoras serían también por 91 días, pero en estos casos improrrogables y en concepto de servicios de voluntariado.

Destacamos esta Resolución (precedida por muchas otras) en tanto que acoge un proyecto solidario que funciona desde mediados de los años ochenta con la pretensión de continuar las relaciones humanas que se generaron en la colonización del Sahara Occidental. Este proyecto tomó un especial papel en la vida de los niños y las niñas saharauis cuando tuvieron que exiliarse a los campamentos de refugiados a causa de la guerra con Marruecos, brindando un espacio (aunque temporal) de infancia lúdica, segura y en paz (Hamudi, 2022). Desde el 13 de noviembre de 2020, el conflicto bélico vuelve a estar activo y el gobierno español no queda al margen de la controversia debiendo asumir responsabilidades históricas que, una vez más, se ven enterradas por los intereses económicos o, más pertinente aún, migratorios y es que si hay buena relación diplomática con el Reino de Marruecos, al estado español le resulta mucho más fácil realizar devoluciones en caliente o masivas a través de sus fronteras, tal y como veíamos en el apartado anterior.

¹⁸ En febrero de 2014, unas 200 personas intentaron entrar en Ceuta, por la zona fronteriza de la playa del Tarajal, por el mar. Llegaron unas 90, de las cuales 23 fueron devueltas a Marruecos desde la misma playa y sin procedimiento alguno. Al menos 14 personas murieron ahogadas. Mientras las personas intentaban llegar a la costa, nadando, agentes de la Guardia Civil, desde tierra, procuraban evitarlo disparando pelotas de goma, armas de foguero y botes de humo (CEAR, 2021).

Sigue avanzando el calendario: año 2018, caracterizado por grandes movilizaciones feministas por el 8M, el caso de la Manada¹⁹ y el 25N, la disolución de ETA y la moción de censura a Mariano Rajoy con la consiguiente investidura de Pedro Sánchez, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En la cuestión jurídica, nuevas condenas contra la corrupción, esta vez a escala catalana: Felix Millet, Jordi Montull y *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) por el caso Palau²⁰ (La Vanguardia, 2018). En clave de migraciones, continúan las llegadas masivas a las costas andaluzas y canarias y el buque Aquarius de la ONG *SOS Mediterrané* atraca en el puerto de Valencia con 630 personas migradas, después de ser rechazado por los gobiernos de Italia y Malta (Veronesi, 2019), por su parte, el gobierno socialista modifica la última reforma del PP en sanidad que excluía a personas migrantes en situación administrativa irregular y recupera la asistencia sanitaria universal, mientras negocia y cierra la venta de 400 bombas a Arabia Saudí a sabiendas de que, probablemente, las harían explotar en Yemen (La Vanguardia, 2018).

Como adelantábamos, a nivel legislativo y directamente relacionado con extranjería, supuso una importante remontada a la involución la recuperación de la asistencia sanitaria universal a través del Sistema Nacional de Salud (SNS) con la aprobación del *RD-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud*. Como bien indica el preámbulo de la norma, su antecesor *RD-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*, suponía la directa vulneración del derecho primordial e inherente a cualquier persona de tener acceso al SNS en condiciones de equidad y universalidad, derecho que debe ser especialmente garantizado a colectivos en situaciones de vulnerabilidad como las personas migradas en situación administrativa irregular.

En lo referente a la propia LOEX, la única modificación que se introdujo ese año (a parte de la ya citada suspensión del art. 2 ter 4) fue la derogación del régimen especial de los y las investigadores, poco relevante en relación a la materia que ocupa el presente trabajo.

Por su parte, el REX, sí que sufrió más variaciones, pero en relación a las autorizaciones de estancia por estudios, de residencia y trabajo para investigación (derogada).

Por otro lado, se crean dos procedimientos nuevos a través de los cuales se podrá obtener una autorización de residencia mediante el *RD-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento*

¹⁹ En 2016 cinco hombres violaban a una chica en Pamplona, en la fiesta de los Sanfermines. En abril de 2018 eran condenados por delito de abuso sexual en vez de delito de violación. A finales de junio del mismo año, quedaban en libertad provisional bajo fianza. Finalmente, en junio de 2019, el TS los condenaba por un delito continuado de violación con agravante de trato vejatorio y actuación en grupo.

²⁰ El verano de 2009 se destapaba una corruptela que duraba desde 1990, a través de la cual el partido político CDC cobraba comisiones a cambio de adjudicaciones de obras públicas y se blanqueaban a través del Palau de la Música Catalana, con el consentimiento y participación de los directivos del auditorio, Millet y Montull, entre otros (El Punt Avui, 2017).

Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dirigidas a las personas que se encuentran en España en situación de estancia por estudios o que terminaron su formación en los últimos dos años, éstas podrán optar a una autorización de residencia para la búsqueda de empleo o emprendimiento de un proyecto empresarial o a una autorización para la realización de prácticas laborales o formativas complementarias. Ambas otorgan -tras la última reforma laboral que entró en vigor a principios del 2022- un año de residencia, como norma general.

En un plano más organizativo y vinculante para las administraciones interpeladas y sobre una de las cuestiones clave del presente trabajo, la Unidad de Extranjería de la FGE publicaba el 6 de junio la *Nota Interna núm. 2/2018, sobre seguimiento de los expedientes de revisión de los decretos de determinación de la edad de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad*. Mediante esta nota, la unidad especializada de la FGE, aborda las preocupaciones expresadas por el Comité de Derechos del Niño en sus *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España* que les interpelan directamente (Observación nº44).

En primer lugar, la FGE defiende su carácter garante de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público, de acuerdo al art. 124 de la CE, desvinculado al Gobierno y a la necesidad de proteger la política migratoria que éste establezca, aunque bien fácilmente podemos entender la inquietud del Comité en tanto que este órgano es propuesto por el Gobierno, tal y como indica el mismo artículo del texto constitucional.

En segundo lugar y en relación al malestar generado por la utilización de métodos intrusivos para la determinación de la edad de MMSRF, incluso en caso de estar válidamente documentados, la FGE muestra mayor implicación en la cuestión y resuelve someter a un

«especial y riguroso seguimiento todos los expedientes de determinación de la edad en los que se ha interesado la revisión de los decretos dictados por el Fiscal independientemente de su resultado final (...) así como los expedientes (...) donde se ha dictado un decreto en donde se ha negado -prima facie- fiabilidad a la documentación presentada».

A esto añade los principios que, según afirman, son los que rigen cada una de sus actuaciones: interés superior del menor y en caso de duda *pro minoría*.

Si bien aceptamos las bien intencionadas propuestas y declaraciones de la FGE, nos permitimos ponerlas en duda en tanto que, por una parte, el especial y riguroso seguimiento de expedientes que acuerdan realizar, deja de lado a MMSRF que no puedan acceder o no se les brinden recursos de impugnación, pues se condiciona la revisión a haberla expresamente interesado. Por otro lado, respecto al seguimiento que debiera hacerse también de los expedientes en los que se haya decretado pruebas de determinación de la edad aún y existiendo documentación no declarada falsa, se han seguido produciendo estas vulneraciones por parte del MF tal y como

vemos en la práctica profesional, después de la publicación de esta Nota Informativa²¹, lo cual conculca de forma manifiesta en tanto que contradictoria es la revisión con la perpetuación de lo que se pretende revisar.

En la Nota Informativa, la FGE explica la naturaleza de los decretos fiscales en la cuestión y sus vías de revisión tanto por el propio MF como judicialmente, así como las razones que fundamentan la decisión de practicar dichas pruebas. En este sentido, reconoce la propia fiscalía que

«estando en posesión de un pasaporte o documento equivalente de identidad y fiable en el sentido arriba señalado²², cualquiera que sea el país de origen, es procedente reconocer la edad en él señalado (...) que, si es inferior a los dieciocho años, impide la ordenación de la práctica de pruebas médicas»,

lo que todavía genera más consternación e indignación. También aborda cuestiones más específicas como la alegación de la minoría de edad en el CIE, en cuyo caso, establece necesarias las pruebas médicas de determinación de la edad a menos que se exhiba *«documentación genuina y fiable»* que determine la minoría, siguiendo la lógica anterior. Asimismo, desarrolla las pruebas que deberán practicarse dado el caso, así como las instituciones sanitarias competentes para ello.

Finalmente, terminará con el mandato a los órganos inferiores de que sean remitidos los expedientes de determinación de la edad en los que se haya ejercido la pretensión de revisión, reiterando así la discriminación anteriormente mencionada.

En este punto, cabe destacar también que el Comité de Derechos del Niño insta directamente al Estado, en su observación nº45 del mismo informe de Observaciones finales, a revisar y modificar el Protocolo Marco; a asegurar en todo el territorio una protección jurídica efectiva de los y las MMSRF y la aplicación de los principios de no devolución y de interés superior del menor; a elaborar un protocolo uniforme y multidisciplinar que aborde directamente la cuestión de los métodos de determinación de la edad y con respeto a los DDHH; a contar con centros de acogida para MMSRF adaptados a sus necesidades así como a investigar los casos de vulneración de derechos; a finalizar las devoluciones automáticas de MMSRF; a mejorar la comunicación internacional al respecto y a fortalecer las relaciones de cooperación con ACNUR.

El año 2019, se presentaba con el atropello de VOX en el gobierno andaluz (y posteriormente en el estatal) que desencadenaría protestas masivas a nivel estatal contra sus propuestas políticas discriminatorias y fascistas, sobre todo, en cuestiones de género y feminismo; el gobierno

²¹ Al menos, hasta 2020, año que contuvo la situación a causa de la pandemia mundial y, tras la reforma del REX en 2021, esta práctica se dificulta. Por tanto, tendremos que estar atentas a las nuevas sentencias y a las nuevas realidades en el sistema de acogida.

²² Referencia al apartado sexto, capítulo II del Protocolo Marco (vid. p. 54)

aprobaba la tasa Tobin²³ y la tasa Google²⁴; continuaban las protestas del sector del taxi contra los VTC así como las movilizaciones independentistas en apoyo a los presos políticos; se ponía en marcha la mesa de diálogo entre el gobierno español y el catalán a la vez que empezaba el juicio contra el *procés* independentista catalán; se aprobaban reales decretos para equiparar los permisos de maternidad y paternidad así como para detener la subida de los alquileres; se expandía el movimiento *Fridays for Future*²⁵; se abrían debates parlamentarios sobre la eutanasia y los abusos policiales; y finalmente terminaba con la exhumación y traslado de los restos del dictador José Francisco Franco, nuevas elecciones generales que renovarían el mandato de Pedro Sánchez y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático en Madrid (Pérez, 2019).

En materia legislativa y de extranjería, en diciembre de 2018 se aprobaba, con efectos en 2019, la *Orden TMS/1426/2018, de 26 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2019*. Esta Orden, aparte de flexibilizar un poco las contrataciones en origen, prevé también y, como principal novedad a destacar, la posibilidad de que hijos/as y nietos/as de personas españolas de origen²⁶ puedan obtener un visado para la búsqueda de empleo en España con una duración de 3 meses. En caso de encontrar una oferta, ésta deberá ser acorde a los requisitos establecidos para las autorizaciones de trabajo que prevén las normas de extranjería. En caso contrario, la persona deberá abandonar el territorio. A primera vista, parece sencillo y fácilmente accesible, pero al indagar un poco más en la norma, descubrimos un límite en el número de visados a emitir, 1.500, aunque con carácter *provisional* y, en cuestión de menores, no se hace mención expresa al colectivo, por lo que debemos presumir que podrán aplicar, sin ser discriminados/as, los y las que estén en edad laboral de acuerdo a la legislación española. A finales de año, se aprobaba la Orden que se aplicaría al año siguiente sobre las mismas cuestiones (*Orden TMS/1277/2019, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2020*) y que sería suspendida con la declaración del estado de alarma y la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Por otro lado, se publicó la *Instrucción Conjunta del Director General de Migraciones y del Comisario General de Extranjería y Fronteras, de 15 de marzo de 2019, por la que se determina el criterio a tener en cuenta respecto a los procedimientos de extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales venezolanos en España*, que asumía la realidad que vivía Venezuela y los ciudadanos/as venezolanos/as residentes en España al expirar el pasaporte: no podían renovarlo en las oficinas consulares. Atendiendo a esta situación, y tal y como indica la Instrucción, la Audiencia Nacional (AN) emitió sentencia el 26 de junio de 2018 haciendo suya la recomendación de ACNUR y determinando que para la tramitación de cualquier autorización

²³ La tasa Tobin es un impuesto sobre las transacciones financieras cuya recaudación debería destinarse a fines sociales.

²⁴ La tasa Google es un tributo que grava los servicios de publicidad y de intermediación en línea y la venta de datos generados a partir de la información facilitada por los y las usuarios, con las mismas finalidades que el anterior.

²⁵ Fridays For Future es un movimiento social internacional estudiantil y juvenil que reclama la acción contra el calentamiento global y el cambio climático.

²⁶ Se entiende por españoles de origen aquellos/as que lo son desde el nacimiento y no por un procedimiento de nacionalización (art. 17 CC).

debía admitirse el pasaporte caducado. Esta Instrucción supuso un gran sosiego para muchas personas que veían peligrar sus residencias incluso para muchas otras que estaban o quedaron por esta razón en situación administrativa irregular.

Con pocos cambios normativos en materia de MMSRF, llegamos al año 2020 que, sin duda, marcará un punto de inflexión en la historia mundial. Robado por la pandemia del COVID-19, vivíamos un año con miles de muertes, el surgimiento de las vacunas exprés (claro está que por ser la población del norte la principal afectada), el estado de alarma, las restricciones a derechos fundamentales en aras a la seguridad sanitaria aunque, sin embargo, la maquinaria productiva podía continuar, el confinamiento, el toque de queda, la desescalada, la nueva normalidad, los ERTE²⁷, las olas, las mascarillas, las redes de apoyo mutuo... Pero antes del parón general e incluso durante, en España también podíamos presenciar colas kilométricas en pleno invierno delante de las oficinas de extranjería durante horas y en plena noche, de decenas de personas migradas queriendo solicitar asilo; continuaban las llegadas masivas de migrantes a las Islas Canarias (un 29% más en relación al año anterior) (Europa Press, 2021); se inhabilitó al presidente de Catalunya, Quim Torra; el rey emérito dejó el país y pagó a Hacienda más de medio millón de euros para evitar la imputación de un delito fiscal; se reformó la ley de educación; se expropió el Pazo de Meirás²⁸ en manos de la familia Franco pasando a integrar el patrimonio del Estado y, finalmente, se aprobó la Ley de Eutanasia.

Con ese contexto, se adoptaron muchas resoluciones urgentes en forma de instrucciones, órdenes y reales decretos. Las abordaremos por orden cronológico de publicación y, principalmente, a través de las Instrucciones en tanto que disposiciones de desarrollo de las otras normas.

En primer lugar y antes de la declaración del estado de alarma que, como veremos será razón de múltiples instrumentos, la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) adoptaba medidas tendentes a facilitar la inserción laboral de MMSRF (*Instrucción SEM 1/2020, de 6 de marzo, por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral*). Aunque la instrucción pasó bastante desapercibida por la realidad que estallaría una semana después -curiosa coincidencia si se preveía mínimamente lo que se avecinaba-, se avanzaba a la reforma del REX de 2021 y, en aras a sus funciones de elaboración de instrucciones de desarrollo (actualmente, de conformidad con el *RD 286/2021, de 20 de abril*), la SEM entendía e instruía que las autorizaciones de residencia concedidas a menores debían otorgar, también y de forma automática, autorización de trabajo por cuenta ajena cuando éstos/as cumplieran los 16 años de edad. De este modo, vemos cómo la administración empieza a interpretar las normas de extranjería aplicando, realmente, el principio de interés superior del menor, marcando distancia

²⁷ Expediente de Regulación Temporal de Empleo, consistente en la suspensión de contratos laborales de una empresa por diferentes causas tasadas en el Estatuto de los Trabajadores.

²⁸ Antigua residencia de la escritora Emilia Pardo Bazán que, tras la Guerra Civil española, Franco se apropió y, tras su muerte, heredó su hija de forma irregular.

con las praxis administrativas asentadas y con la voluntad intrínseca del legislador y entendiendo que la realidad de los y las MMSRF se construye en la sociedad en que la viven y, que por tanto, es imperativo que los poderes públicos les faciliten y garanticen condiciones de igualdad tendentes a su desarrollo y bienestar. En concreto, la SEM trae a colación el art. 40.1.i) de la LOEX que, como indicábamos anteriormente, establece la exención de la situación nacional de empleo en estos casos previendo que esto pueda favorecer a su integración social.

En segundo lugar y ya en plena inmersión pandémica, desde la Dirección General de Migraciones (DGM), se publicaba la *Instrucción DGM 3/2020, de 14 de abril, sobre la prórroga de los trabajadores migrantes cuyo permiso de trabajo concluya en el periodo comprendido entre la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 en virtud del Artículo 2.1 C) Real Decreto-Ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*, de este modo, toda autorización que fuera a caducar durante la vigencia del estado de alarma quedaría automáticamente prorrogada sin necesidad de realizar trámite alguno. En este mismo sentido iban dos normas más, la primera, la *Comunicación de la DGM, de 18 de marzo, sobre el alcance del RD 463/2020, de 14 de Marzo, por el que se declara el estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con la Disposición adicional tercera relativa a la suspensión de plazos administrativos* y, la segunda, la *Orden SND/421/2020, de 18 de mayo, por la que se adoptan medidas relativas a la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y a otras situaciones de los extranjeros en España, en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, que suspendían los plazos administrativos relativos a cualquier tipo de procedimiento de extranjería iniciado o susceptible de ser iniciado, por un lado, y que extendían automáticamente la validez de las autorizaciones que caducaran durante la vigencia del estado de alarma (y sus sucesivas prórrogas), por el otro. En relación a las extensiones de eficacia automática, la misma Orden SND/421/2020, preveía que se iniciarían con la finalización del estado de alarma y que durarían 6 meses (art. 1.2). Estas medidas facilitaron la gestión emocional del confinamiento y la pandemia al proporcionar cierta tranquilidad y estabilidad hasta finales de año. Aun así, muchas otras personas que no podían acogerse a estas prerrogativas, vivieron con angustia y miedo la hostilidad y la discriminación racial por parte de los cuerpos policiales (y parte de la sociedad) hasta el punto de pensarse dos o tres veces las salidas a la calle para obtener víveres o en la época ociosa de la desescalada.

In extremis, antes de finalizar el estado de alarma el 21 de junio, la DGM detallaba cómo se entenderían las relaciones laborales continuadas que exige la legislación en materia de extranjería para la renovación de las autorizaciones de trabajo, dado el contexto de suspensión generalizada (*Instrucciones DGM 5/2020, de 8 de junio, sobre la renovación de las autorizaciones de residencia y/o trabajo en el contexto del COVID 19*): se admitían los períodos

de ERTE y cese de actividad. Algo básico visto desde la lógica universal de la causa por fuerza mayor.

Finalizado el estado de alarma, la crisis sanitaria (y la social y económica) todavía estaba (y está) candente, así, la DGM emitía 3 instrucciones más destinadas a esclarecer posibles situaciones de excepción administrativa que pudieran seguir dándose debido al COVID-19:

- *Instrucción DGM 7/2020, de 8 de julio, sobre el desplazamiento de menores extranjeros con fines de escolarización.* Ante la imposibilidad de regresar al país de origen, la Instrucción daba la opción a menores desplazados por estudios de poder prorrogar su estancia aún y cuándo ésta debiera haber terminado con la finalización del curso. Sin embargo, esta prórroga requería la continuación de estudios, lo que dejaba en situación de irregularidad a aquellos/as menores que no quisieran continuar la formación en España o emprender otro tipo de proyectos vitales.
- *Instrucciones DGM 8/2020, de 20 de septiembre, sobre la residencia en España de los progenitores nacionales de terceros países, de menores ciudadano de la Unión, incluidos los españoles.* Mediante esta disposición, la DGM sentaba las doctrinas comunitarias del caso C-200/02 - Zhu y Chen, fijada en la STJCE²⁹ de 19 de octubre de 2004 y del caso C-34/09 - Zambrano, fijada en la STJUE³⁰ de 8 de marzo de 2011, mediante las cuales se recordaba los derechos de los/las menores nacionales de un EM a la libre circulación y a ser acompañados/as por la persona que se ocupa de su cuidado (art. 21 TFUE³¹ y Directiva 2004/38/CE), así como a residir en compañía de éstos (art. 20.1 TFUE). De este modo, la DGM configuraba dos nuevas autorizaciones amparadas en los citados derechos, cada una en uno distinto, pues no apreciaba en ambas situaciones el elemento transnacional: los/las progenitores nacionales de terceros países de (a) menor nacional de otro EM de la UE residente en España, podrán obtener la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano/a de la UE (régimen comunitario) o, en caso de, (b) menor nacional español/a, podrán obtener una autorización de residencia por el régimen general de extranjería. En ambos casos, los/las solicitantes obtendrán una autorización de residencia y trabajo por 5 años susceptible de renovación y, para ello, deberán simplemente acreditar el vínculo familiar y, en el caso de menores nacionales de otro EM, también medios económicos (con independencia de su procedencia, a efectos de la autorización) y asistencia médica. Esta aclaración, abrió una ventana para muchas familias que se encontraban en situaciones francamente complejas y, más aún, en un momento de crisis social-sanitaria-económica como el que se vivía.
- *Instrucciones DGM 9/2020, de 29 de septiembre, sobre el régimen aplicable a los jóvenes, nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular de entre*

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (actualmente llamado de la Unión Europea)

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

³¹ Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea

los 18 y los 21 años que hayan sido empleados en el sector agrario con base en el real decreto ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, cuando finalice su vigencia. A través de esta disposición veíamos, de nuevo, avances anticipados de la reforma del REX de 2021. Si bien en este caso se acotaba a un sector laboral concreto, el agrario, la medida se enmarcaba en la franja de edad de los/las jóvenes extutelados/as. sin embargo, y tal y como apuntábamos anteriormente (p.48), en la fundamentación de la norma podemos ver claramente el interés detrás de la medida:

*«En el sector agrario, las limitaciones sanitarias a los viajes y las distintas medidas adoptadas para contener la expansión de la pandemia, se han traducido en una acusada **falta de mano de obra**, por el descenso de trabajadores que habitualmente se ocupan de las labores agrarias como temporeros en el campo español. (...) **Estos jóvenes están contribuyendo, con su trabajo, al sostenimiento de un sector esencial durante la crisis del Covid-19**».*

La Instrucción desarrolla el art. 2.1.d) del RD-Ley 13/2020 que establece este colectivo como *«beneficiarios de las medidas extraordinarias de flexibilización laboral»* y determina una temporalidad de la autorización de trabajo un tanto superior a la fijada por el RD-Ley: hasta el 30 de septiembre (30 de junio, según la norma primaria). Asimismo, explica que la regulación les permitirá acceder, después de haber cubierto la necesidad laboral del sector agrario, a una autorización de residencia y trabajo de dos años renovable, sin límite sectorial, ni territorial nacional, ni aplicación de la situación nacional de empleo, eso sí, con el escaso plazo de solicitud de un mes natural (DA 2ª RD-Ley 19/2020). Así, y en la línea de ese interés que comentábamos, vemos la consecuente gratificación que ofrece el Estado, lo cual nos hace cuestionarnos, nuevamente, si tales medidas se toman considerando el interés superior del menor o si se trata de meras casualidades causales y si debemos aceptarlo bajo la máxima (frecuentemente cuestionada) de que el fin justifica los medios.

Finalmente, en diciembre, se publicaba una única modificación a la LOEX consistente en hacer constar la declaración de constitucionalidad de la DA 10ª relativa al régimen especial de Ceuta y Melilla, como veíamos anteriormente.

En cuanto a la jurisprudencia, como veíamos en el apartado II.2.2, tuvo ese año especial relevancia la STS nº 307/2020, ya no sólo por reproducir la doctrina del TS respecto a la necesaria fundamentación de las pruebas médicas y la validez de los documentos de identificación extranjeros expedidos por órganos oficiales, sino por el hecho de amparar el derecho del/la menor, conforme al art. 12.4 LOPJM, de negarse a ser sometido/a a este tipo de pruebas en tanto que portador de documentación oficial no impugnada (FJ 3.5 *in fine*) y por reconocer expresamente su *«interés legítimo en que se declare que la resolución administrativa que le denegó la declaración de desamparo no fue conforme a derecho»* (FJ 3.2). Asimismo, el Alto Tribunal es tajante con las posibles contradicciones en las que puedan incurrir los y las MMSRF a la hora de manifestar su edad:

«A ello debe añadirse que no es un dato decisivo para dudar de la fiabilidad de la edad que resultaba de tal documentación el hecho de que cuando el demandante entró en España manifestara ser mayor de edad, pues es conocido que declaraciones en tal sentido se hacen por quienes son menores creyendo que así encontrarán trabajo o, tal y como en el caso explicó el demandante - según expone el propio Fiscal -, que es el modo de pasar a la península, ir a Madrid y no quedarse en un centro de internamiento en Melilla. Estas explicaciones resultan creíbles ante una política sobre menores extranjeros no acompañados orientada al retorno del menor a su país de origen, bien con su familia bien en un centro de acogida de menores de su país» (FJ 3.5).

Finalmente, llegamos al año 2021. Marcado todavía por la pandemia mundial, aumentaban progresivamente las olas y las dosis de vacunación, se regularizaban los desplazamientos fronterizos, se iban flexibilizando las medidas restrictivas, aparecían nuevas variantes del virus y se estudiaban reformas políticas para la recuperación de la economía y el empleo. En otro orden de cosas, despertaba el volcán de la isla canaria La Palma y quemaba durante meses, aumentaban desorbitadamente las facturas de la luz, incrementaban las agresiones LGBTIQ-fóbicas, se denunciaba y reclamaba la violencia vicaria como delito tipificado en el marco de la violencia de género, se producían más entradas masivas de migrantes en Ceuta ante la crisis diplomática entre España y Marruecos e Inditex, la multinacional de Amancio Ortega, seguía explotando gente y llenando los bolsillos de toda la familia Ortega con cifras récord (López, 2021).

Por su parte, la LOEX sufría una ligera modificación, de nuevo, en relación con la DA 10ª sobre el régimen especial de Ceuta y Melilla. Esta vez, se concretaba la constitucionalidad del precepto siempre y cuando sea interpretado como indica el FJ 2.e) de la STC nº 13/2021 que remite al FJ 8.C de la STC nº 172/2020 que en, resumen, afirma que en las fronteras se podrán solicitar la protección internacional y el asilo, obviando, claramente, la realidad de que apenas se les da trámite de audiencia u oportunidad de expresar demandas.

Pero sin duda y en relación con la materia específica que nos ocupa, el año fue marcado por la gran reforma del REX mediante el *Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril*, en adelante, RD 903/2021.

Como anticipaban las Instrucciones de la DGM en 2020, se cocía una necesaria reforma del REX que diera efectivo amparo y protección a miles de personas migradas residentes (con o sin autorización) en el estado español, los y las MMSRF, y en este sentido lo reivindicaban desde hacía años las organizaciones sociales que trabajan con ellos/as. A pesar de haberse visto aplazada la aprobación del RD prevista para finales del mes de agosto, aparentemente por reticencias del Ministerio del Interior y su creencia de que la reforma supondría un efecto llamada para «millones» de jóvenes y un incentivo para para las mafias, acabó imponiéndose a finales de año, no sin sufrir ligeras modificaciones a la propuesta inicialmente presentada, como

por ejemplo, la dilatación de los plazos fijados para iniciar el trámite documental de los y las menores, de 15 días a 90, aunque, de todas formas, una gran diferencia en comparación a lo que regía anteriormente en el REX, 9 meses (Martín, 2021).

De la exposición de motivos del RD 903/2021, aparte de sorprender positivamente por su empleo del lenguaje inclusivo («los y las menores»), podemos extraer las razones que fundamentaban este cambio:

- En primer lugar, el cumplimiento de la obligación administrativa de proporcionar documentación a todo/a menor bajo su tutela, tal y como prevé el art. 35.7 LOEX;
- en segundo lugar, la responsabilidad política y social de despejar las barreras que dificultan la estabilidad y la integración de esta juventud en la sociedad, en general y al mercado laboral, en particular y que los abocan a la irregularidad administrativa con todas las consecuencias que ésta puede acarrear (expulsión, delincuencia, aislamiento...);
- y, en tercer lugar, la necesidad de cambiar los requisitos exigidos (sobre todo en el aspecto económico) en las renovaciones de autorizaciones de residencia, de modo que se ajusten a las particularidades del colectivo, así como a los programas educativos y de inclusión sociolaboral que se llevan a cabo en las instituciones de protección durante su estancia en ellas.

Teniendo en consideración estas causas, los cambios que propone el RD 903/2021, irán orientados, principalmente, a dos objetivos: por un lado, facilitar el acceso al trabajo de menores migrantes tutelados/as y extutelados/as y, por otro lado, flexibilizar las exigencias burocráticas y económicas para trámites iniciales y de renovación.

Así, el RD que se estructura en la aprobación de un artículo único que comprenderá todas las novedades, una disposición transitoria (DT), una disposición derogatoria (DD) y tres disposiciones finales (DF), modifica en contenido siete preceptos del REX:

1. Primeramente, la nueva norma aborda el **art. 118 del REX relativo al procedimiento de residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo**. El artículo inmediatamente anterior (art. 117), regula los sujetos que, ostentando una autorización que no permite trabajar, pueden realizar actividad lucrativa, laboral o profesional, sin necesidad de obtenerla, pero sí con excepción declarada por la Oficina de Extranjería. En el apartado j) se prevé la figura de MMSRF en edad laboral y bajo tutela, a propuesta de la entidad de protección. En lo relativo al procedimiento, como decíamos, se modifica el apartado 2º del art. 118 introduciendo que el requisito de excepción declarada por la Oficina de Extranjería no se aplicará a MMSRF que obtengan una autorización conforme a la nueva redacción del art. 196 REX.

Mediante este recurso, se incorpora un mecanismo de control y garantía de cumplimiento del nuevo precepto, a la vez que proporciona coherencia a todo el texto legal.

2. En segundo término, el RD 903/2021 introduce importantes cambios en la redacción y contenido del **art. 196 REX, relativo a la residencia del menor extranjero no acompañado** (título del precepto). Como avanzábamos, se fija un nuevo plazo máximo, de 90 días, para que la Oficina de Extranjería, competente por territorio según domicilio del interesado/a, inicie el procedimiento de residencia contemplado en el art. 35.7 LOEX. Si bien se mantiene el mandato de procurar acreditar previamente la imposibilidad de repatriación, ya no se presenta como el ítem principal de la disposición. Otro de los cambios que aborda el artículo es la inclusión de autorización de trabajo aparejada a la de residencia que se activará al cumplir el/la menor los 16 años. Asimismo, introduce al respecto un cambio en la duración de las autorizaciones, pasando de un año a dos y teniendo la misma duración tanto la de residencia como la de trabajo. Prevé, también, que no se aplique la situación nacional de empleo en los supuestos del art. 41.1.j) y 40.1.i) de la LOEX que prevén el procedimiento desarrollado por los anteriormente mencionados arts. 117 y 118 del REX. Finalmente, en su apartado 5º, regula las nuevas condiciones de renovación de la autorización y establece, a diferencia de su predecesor, que el procedimiento podrá iniciarse tanto de oficio por la Oficina de Extranjería como a instancia de parte, dentro de los 60 días antes o los 90 días después de su expiración, y otorgará nueva vigencia, tanto de residencia como de trabajo, por 3 años de duración, a menos que correspondiera la residencia de larga duración en cuyo caso, serían 5 años.
3. Seguidamente, se ocupa del **art. 197 REX** titulado **acceso a la mayoría de edad del menor extranjero no acompañado que es titular de una autorización de residencia**. Podrá solicitar la renovación de la autorización para que sea concedida en las mismas condiciones fijadas en el art. 196 REX, es decir, residencia y trabajo y dos años de duración (salvo que corresponda larga duración). Así, suprime el carácter no lucrativo de las renovaciones que comprendía la anterior versión del reglamento y fija como medios económicos suficientes los que superen la cuantía determinada por el Ingreso Mínimo Vital (IMV), actualmente de 491,63€/mes (Revista Seguridad Social, 2021), con independencia de si dispone de ellos o provienen de un empleo, del sistema social u otras. Esto supone una gran diferencia con respecto al anterior, en tanto que fijaba la cuantía a acreditar conforme al 100% del IPREM³², actualmente 579,02€/mes (IPREM, 2022), aparentemente no sería un gran cambio pero debemos prestar atención en el hecho de que se otorgaba una residencia no lucrativa, esto suponía que el/la interesado/a debiera acreditar esos ingresos mensuales a futuro con la presentación de la solicitud, sin tener opción de contar con un trabajo y no siendo aceptadas las prestaciones sociales,

³² Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

esto se traducía en tener que acreditar -mediante certificado bancario- un monto total que justificara varias mensualidades, si no toda la anualidad, lo que sería equivalente a 6.948,24€. Tampoco se tendrá en cuenta, en este caso, la situación nacional de empleo para la concesión de la autorización de trabajo. Asimismo, establece que serán tenidos en cuenta los antecedentes penales registrados en España, en tanto que residentes, y en defecto de los del país de origen. Además, marca diferencia en relación con los informes emitidos por las entidades públicas y las del sistema de protección, pues ahora será imperativo tenerlos en cuenta, mientras que antes era facultativo. Y finalmente, introduce como novedad, el mandato a las autoridades competentes (entendemos, Oficina de Extranjería e instituciones de protección) de facilitar información y acceso al programa de retorno voluntario asistido³³. Ciertamente, esta guinda del pastel nos deja un sabor amargo, pues aparte de que en la práctica vemos que acogida a este programa es mínima, parece, como poco, inoportuno plantearlo en ese momento vital y procedimental del joven por razones de arraigo, integración, estabilidad...

4. Posteriormente, reforma el **art. 198 del REX** llamado sobre el **acceso a la mayoría de edad del menor extranjero no acompañado que no es titular de una autorización de residencia**. Los cambios introducidos aquí también son abundantes. La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que ya preveía la anterior versión será ahora solicitada por el/la interesado/a aportando certificado e informes de las entidades de protección o cualquier otro medio que pueda acreditar su arraigo e integración, mientras que anteriormente, tal solicitud debía hacerse mediando recomendación expresa de tales instituciones. En la misma línea que el anterior precepto, la reforma incluye los mismos términos en cuanto a la cuestión económica, diferenciándose de la anterior versión que preveía el régimen lucrativo o los requisitos estrictos de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena (a grandes rasgos, oferta laboral a jornada completa y por un año mínimo de duración, a través de empresa o empleador/a que no tenga deudas con SS³⁴ ni AEAT³⁵) o por cuenta propia (en resumen, medios económicos propios conforme al IPREM por 12 mensualidades, un proyecto empresarial aprobado por institución reconocida y disponibilidad de un local para llevar a cabo la actividad). En este caso, los requisitos de cada tipo de autorización se mantienen, pero incluye la excepción de no tener en cuenta la situación nacional de empleo y que para la no lucrativa se tenga en cuenta el IMV en vez del IPREM. También cambia la vigencia de la autorización y, como en los anteriores artículos, la fija en 2 años. En cuanto a los antecedentes penales, al tratarse de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, será necesario aportar certificado negativo del país de origen o del país de residencia anterior, en caso contrario, supondría la inadmisión a

³³ El programa de retorno asistido está gestionado por ONGs especializadas y ofrece a los y las MMSRF la posibilidad de retornar voluntariamente a sus países de origen cuando cumplan los requisitos establecidos por cada convocatoria anual de subvenciones que lo financia.

³⁴ Seguridad Social

³⁵ Administración Estatal de la Agencia Tributaria

trámite de la solicitud presentada. En esta ocasión, también se incluye al final del precepto, la recomendación de acogerse al programa de retorno voluntario.

5. Además, el RD 903/2021 introduce ligeros cambios, también, en el **art. 211 del REX** que establece los **requisitos y procedimiento para la documentación**. Esta disposición aborda los pasos a seguir en los casos de personas migrantes indocumentadas. En origen, establecía que quién no pudiera ser documentado a través de las administraciones consulares de su lugar de origen, debería aportar un acta notarial que diera fe de tal cuestión. Preveía el apartado 5º, eximir a los/las solicitantes de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales cuando pudieran acreditar que existían razones graves que impedían la documentación por parte de la misión consular y que, a los efectos, podría recabarse información a la Oficina de Asilo y Refugio. En este sentido, el nuevo RD viene a modificar este apartado añadiendo un subapartado que eximirá también de la presentación de tal acta notarial a los y las solicitantes de las autorizaciones comprendidas en los arts. 196 a 198 del REX y, en concreto, deberá ser substituida por informe de entidad pública de protección bajo cuya tutela se encuentre o se encontrará el/la solicitante. Sin duda, un gran avance en términos de facilitación del trámite a realizar.
6. Por último, refuerza con alcance general, la tramitación telemática y mediante representación autorizada de los procedimientos administrativos en materia de extranjería, a fin de agilizar su tratamiento en las Oficinas de Extranjería. Por ello, modifica la DA 3ª y la DA 8ª del REX, relativas a lugares de presentación de las solicitudes y legitimación y representación, respectivamente.

Es preciso destacar también del RD 903/2021, la DT única que incluye, por una parte, la aplicación del principio *pro personae*, estableciendo la aplicación de la norma más favorable (la nueva) a los expedientes que hubieran sido presentados en base a los arts. 196, 197 y 198 del REX antes de la entrada en vigor del presente RD y, por otra parte, la extensión de la aplicabilidad de la norma a todos/as los/las jóvenes migrantes que hayan pasado por el sistema de MMSRF y que en el momento de su entrada en vigor tuvieran entre 18 y 23 años, fuera cual fuere su situación administrativa en el momento de presentar la solicitud, es decir, podrán acogerse al nuevo régimen tanto los/las que no tengan autorización de residencia como los que no la hayan podido renovar o la tengan y quieran modificarla.

A estos efectos, resulta muy ilustrativa la infografía de la diseñadora Cristina Bueno y el equipo jurídico de FEPA (*vid.* Anexos, p.5).

A raíz de estos cambios, y a pesar de su reciente aplicación, las primeras valoraciones que podemos augurar son la efectiva inclusión sociolaboral y el apoyo y facilitación del proceso de emancipación del colectivo. Más detalladamente se expresa la FEPA en su primer informe de valoración que recoge una muestra de 1896 expedientes de personas de origen extranjero extuteladas, presentados y resueltos hasta el 1 de marzo de 2022:

El informe distingue, en primer lugar, 4 supuestos distintos de personas atravesadas por el RD 903/2021: (1) población extutelada que nunca ha sido documentada, ni durante la minoría de edad, ni dentro de los 90 días después de acceder a la mayoría de edad, (2) población extutelada indocumentada, por no haber podido renovar en los últimos años la autorización de residencia no lucrativa de la que eran titulares, (3) población extutelada documentada, con autorizaciones de residencia no lucrativas, que han podido renovar o cambiar su residencia y obtener la habilitación para trabajar y (4) población extutelada que no ha logrado beneficiarse de la reforma (FEPA, 2022, p.9).

De los expedientes analizados, han podido concluir que el 61% han sido resueltos favorablemente, el 3% desfavorablemente, el 28% siguen en trámite y el 8 % no han podido beneficiarse de la reforma por no reunir los requisitos establecidos (FEPA, 2022, p. 10).

Dentro de las resoluciones resueltas favorablemente, destacan que un total de 269 personas de entre 18 y 23 años indocumentados/as en el momento de la entrada en vigor del RD 903/2021 (grupos 1 y 2), han podido obtener una autorización de residencia por circunstancias excepcionales gracias a la aplicación de la DT única.

Por vía del renovado art. 197 REX, otras 765 personas jóvenes que tenían residencia lucrativa (grupo 3) en vigor han podido modificarla o renovarla y obtener así autorización de trabajo.

Dentro de estas resoluciones favorables, un 46% son en favor de renovaciones presentadas a instancia de los/las interesados/as, un 28% son renovaciones de oficio, un 17% corresponde a autorizaciones por circunstancias excepcionales por haber perdido la autorización anterior y, el 9%, por no haber estado nunca documentados/as (FEPA, 2022, p.13).

Respecto de las solicitudes que se encuentran todavía en trámite, el 69% corresponden a solicitudes de renovación, el 18% a autorizaciones por circunstancias excepcionales por haber perdido la residencia anterior y el 13% a autorizaciones por circunstancias excepcionales por no haber estado nunca documentado/a (FEPA, 2022, p.14).

En relación con el grupo 4, personas extuteladas que no han podido beneficiarse de la reforma, incluyen tanto a las que solicitaron una autorización y se la denegaron (46 personas) como a las que directamente quedaron fuera de la reforma (136 personas). En relación con el primer subgrupo, son diferentes los motivos que han llevado a las resoluciones negativas: 42% por tener antecedentes penales o policiales, 38% por no acreditar medios económicos suficientes y 20% por falta de documentación. En cuanto al segundo subgrupo, se incluyen las personas que no cuentan con el apoyo de entidades de protección, ni con ingresos, o que trabajan en economía sumergida o que, incluso, se encuentran en situación de calle; también recoge el subgrupo, aunque con menor impacto, jóvenes que superan el límite de los 23 años o que no han logrado aún estar empadronadas (FEPA, 2022, p.14-16).

En síntesis, a través del informe de FEPA, podemos concluir que un gran número de jóvenes han podido acogerse a la reforma y que gran parte de ellas han obtenido resoluciones favorables.

En estos casos vemos que el acceso a la documentación es determinante para, efectivamente, tener opciones de éxito, con independencia del grupo específico en el que se encuentren los y las jóvenes. En este sentido, desde FEPA, se valora un impacto muy positivo en las personas que han podido regularizar su situación administrativa, tanto a nivel psicológico y motivacional como a nivel de lograr mayor autonomía, emancipación e integración.

Por otro lado, el Informe aborda la organización y funcionamiento de la administración y de las Oficinas de Extranjería. En relación con las renovaciones de oficio, se aprecia la voluntad de algunas Oficinas, sin embargo, en la mayoría de los territorios, las solicitudes han sido presentadas a instancia de parte. Los *tempos* de resolución son muy diferentes entre las demarcaciones provinciales, algo que también vemos en el resto de las autorizaciones en materia de extranjería. Asimismo, los criterios que se aplican en cada una no son unánimes, cosa que también coincide con la realidad general de la praxis administrativa. En este sentido, destacan, a parte de las ya mencionadas, las diferentes interpretaciones del nuevo texto legal y las diferencias vigencias y tipos de autorizaciones concedidas. En este último aspecto, por ejemplo, se aprecian muchos casos en que se concedían autorizaciones no ajustadas a la reforma, estableciendo vigencias inferiores a dos años o negando el permiso de trabajo, generando de este modo una dilatación en el proceso por tener que solicitar la subsanación de las resoluciones. Al efecto, entonces, se hacen necesarias instrucciones de desarrollo por parte de la DGM. Finalmente, valoran positivamente la aceptación general, por parte de las Oficinas de Extranjería, de las modificaciones de procedimientos ya iniciados por la vía de arraigo social a los procedimientos recogidos en la reforma en tanto que opción más favorable.

Asimismo, nuestra experiencia profesional, como veremos en los apartados III.2.1 y III.2.2 del presente trabajo, nos ha permitido evidenciar que la reforma ha supuesto un gran avance en el cumplimiento o reducción de los tiempos de espera o de estancia de los y las MMSRF en determinados servicios de protección.

A pesar de que las primeras valoraciones son, en general, buenas, también detectamos aspectos a mejorar que interpelan tanto a las administraciones públicas como a las entidades de protección y a la sociedad civil:

- En relación con el programa de retorno voluntario, consideramos un fallo procurar su incentivación en el momento de renovar o solicitar una autorización de residencia. Volvemos a ver aquí, la herencia de la voluntad legislativa repatriadora que prevalece por encima de la consideración de tener la cuenta atrás echada para realizar el trámite y de encontrarse, los y las jóvenes, en un momento de tensión por las consecuencias que dicho trámite puede ocasionar y en el que seguramente sus vidas estén ya más construidas en la sociedad de acogida que en la de origen. Además, de no tener en cuenta el estigma que genera el retorno en muchas de las sociedades de origen. En sentido similar se pronuncia la FEPA planteándose el reto de seguir apoyando a las personas jóvenes extuteladas en sus proyectos de emancipación desde una actuación

multidisciplinar que incluya tanto la cuestión burocrática como la emocional, la formativa, la habitacional y la laboral (FEPA, 2022, p.20).

- De acuerdo con estos primeros resultados estudiados mediante el informe de FEPA, vemos necesario un enfoque de la reforma que dé cabida a las personas que se están quedando fuera. Por ello, proponemos algunas medidas como ampliar la franja de edad en aquellos casos en los que todavía están vinculados a programas de emancipación y/o protección; detectar y elaborar los perfiles que efectivamente quedan apartados de estas mejoras y proporcionarles atención y asistencia mediante programas de empoderamiento o similares, poniendo especial empeño en los que incluyan a las personas en situación de calle y sin recursos; facilitar el trámite y el acceso a la documentación.
- Finalmente, otra cuestión que debe ser abordada con celeridad es la responsabilidad administrativa: como avanzábamos, los primeros resultados indican claramente que hay que unificar criterios en las resoluciones, así como disponer recursos suficientes en las Oficinas que tengan mayor número de expedientes de modo que se garantice el cumplimiento de los plazos fijados en la ley, así como dar mayor impulso a las solicitudes de renovación iniciadas de oficio con el fin de facilitar y agilizar los trámites, tanto a las personas extuteladas como a las propias administraciones, y de lograr el propósito de la misma DGM de regularizar 15.000 MMSRF (FEPA, 2022, p.21).

A nivel jurisprudencial, destacamos en este último año, la STS nº 422/2021, que sienta doctrina en relación con el derecho a circular por el territorio español y a elegir libremente su residencia de los y las demandantes de asilo, tanto si la solicitud se presentó en ciudades fronterizas como Melilla, como si se presentó en cualquier otra localidad del estado. Tanto la CE (art. 19 con relación al 13.1 y 10.2) como la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* (art. 18.2.d), prevén que estas personas puedan desplazarse por todo el espacio geográfico nacional.

Ante estas realidades legislativas, tanto a nivel internacional como nacional, descritas hasta el momento, el sistema de acogida que pueda materializar tales contradicciones a la vez que defiende el principio de interés superior del menor, se presenta, como poco, complicado y caótico. Veamos cómo es esa teoría llevada a la práctica.

CAPÍTULO III.- EL SISTEMA DE ACOGIDA EN CATALUÑA

En este apartado vamos a exponer cómo se plantea la acogida de los y las MMSRF en el sistema de protección en Cataluña. En una primera parte, hablaremos del número y perfil de los y las MMSRF a su llegada y nos centraremos en el período 2016 al 2021 porque significó la implementación de un sistema de protección específico para menores migrantes. Esto se dio, principalmente, a raíz de la situación de colapso en la cual se encontró el sistema de atención de los y las menores en situación de desamparo. Especialmente propiciado por la llegada de un elevado número de MMSRF de manera repentina, con mayor intensidad en el período 2017-2019.

Esto nos hará analizar la situación de urgencia que se produjo, exponiendo cómo se pudo dar respuesta y reflejando momentos críticos que se produjeron en ella. También explicaremos los recursos asistenciales, existentes y nuevos, que se crearon a raíz de la situación, así como los organismos encargados de la atención de MMSRF y plantaremos una reflexión crítica acerca de las expectativas en relación con las actuaciones del sistema de protección. Otro de los asuntos que trataremos es el recorrido que realizan habitualmente los y las MMSRF dentro del sistema de protección, tanto los procedimientos documentales que suelen necesitar como las fases por las que pasan en los diferentes recursos asistenciales. Finalmente, lo enlazaremos con la situación en que se encuentran los y las MMSRF cuando cumplen la mayoría de edad.

Aunque hablemos del sistema de protección para menores, la llegada al nuevo territorio de muchos/as de ellos/as en la cercanía de cumplir los 18 años, ha supuesto que las actuaciones y medidas que se plantean, además de su estancia en los diferentes centros, suponga en muchas ocasiones superar el *límite* que implica la mayoría de edad. Así, en este capítulo, nos referiremos a lo largo del texto a *los y las jóvenes*, ya que, en la práctica, la franja de edad que suelen ocupar los y las usuarias es la de los 16 a los 21 años.

III.1. Visión longitudinal del fenómeno de Menores Migrantes Sin Referentes Familiares (MMSRF)

A continuación, analizaremos los datos y las actuaciones que se realizaron en Cataluña durante el período de 2016 a 2021, respecto a los y las MMSRF. ¿Qué situación se encontró el sistema de protección en referencia a este colectivo?, ¿qué respuesta se dio por parte de la administración?, ¿qué dificultades se encontraron a la hora de dar solución a esta problemática? Estas cuestiones son algunas de las que resolveremos en este apartado.

III.1.1. Perfiles y datos

La llegada de jóvenes Migrantes Sin Referentes Familiares a Cataluña no es un fenómeno nuevo. Podemos considerar que, a grandes rasgos, su llegada en mayor número viene vinculada a las *olas migratorias* que sufrió Europa principalmente al principio del milenio y que se estancó en España a raíz de la *crisis de los cayucos* del 2006³⁶, que ocasionó una subida fuerte en el control fronterizo. Además, la crisis económica del 2008 generó un desplome de las finanzas españolas, suponiendo unas altas tasas de desempleo, llevándonos además a un saldo negativo entre las llegadas y salidas de las migraciones que se producen en el Estado, es decir que se produjeron un mayor número de emigraciones que de inmigraciones. Per nos vamos a centrar en este intervalo de tiempo (2016-2021), ya que representa la época de mayor llegada de MMSRF y en la cual la administración pública, superada en un primer momento, tuvo que crear una multitud de recursos asistenciales específicos para su atención.

Desde el año 2016 se produce una escalada en cuanto a la llegada de MMSRF. Para ponernos en contexto, su llegada en los diez años anteriores se situaba alrededor de unos 400 niños y niñas por año. Este período también se caracteriza por un descenso de la migración en general en el Estado, comparada con los primeros años de los 2000. A partir de esta fecha (2016) su llegada aumenta en un 50% el primer año, siendo algo más de 600 los y las MMSRF que llegan a territorio catalán; triplicándose en el segundo año, con una llegada mayor de 1.400 y multiplicándose casi por 10 en el 2018, siendo 3.710 MMSRF los y las que llegan a Cataluña (*vid.* gráfica nº1).

Esta situación, la podemos englobar en un marco de *crisis* migratoria de los países del Sur hacia Europa, la cual ha generado, y sigue generando, un enorme reto para los diferentes estamentos públicos que ostentaban la responsabilidad de dar respuesta a una situación que no se preveía y que no se planificó de manera adecuada.

En este caso, la gran diferencia que observamos dentro del colectivo genérico de *migrantes* es, tal y como hemos visto en los apartados anteriores, que en MMSRF debe prevalecer su condición de *menor* por encima de la de *migrante*, lo que ocasiona la responsabilidad del Estado sobre su situación debiéndose hacer cargo de ellos/as, al contrario de lo que sucede con las personas migrantes mayores de edad que llegan en situación administrativa irregular. Los últimos años que analizamos están marcados por el contexto de crisis generado por el COVID-19 a escala global y la consiguiente falta de movilidad y cierre de fronteras que produjo un descenso pronunciado en el número de jóvenes que arribaron al territorio catalán.

Los y las MMSRF que llegan a Cataluña lo hacen en una situación de extrema vulnerabilidad, sin una red de apoyo, sin conocer el idioma y careciendo de un sustento económico o de un lugar donde poder pernoctar con tranquilidad. Esta situación de desamparo es acompañada, además, por un periplo de viaje especialmente complejo y marcado, habitualmente, por la

³⁶ «En 2006, más de tres mil emigrantes clandestinos, en su mayoría originarios de países del África subsahariana, la mitad de ellos senegaleses, llegaron a España en embarcaciones improvisadas» (Ba, 2007).

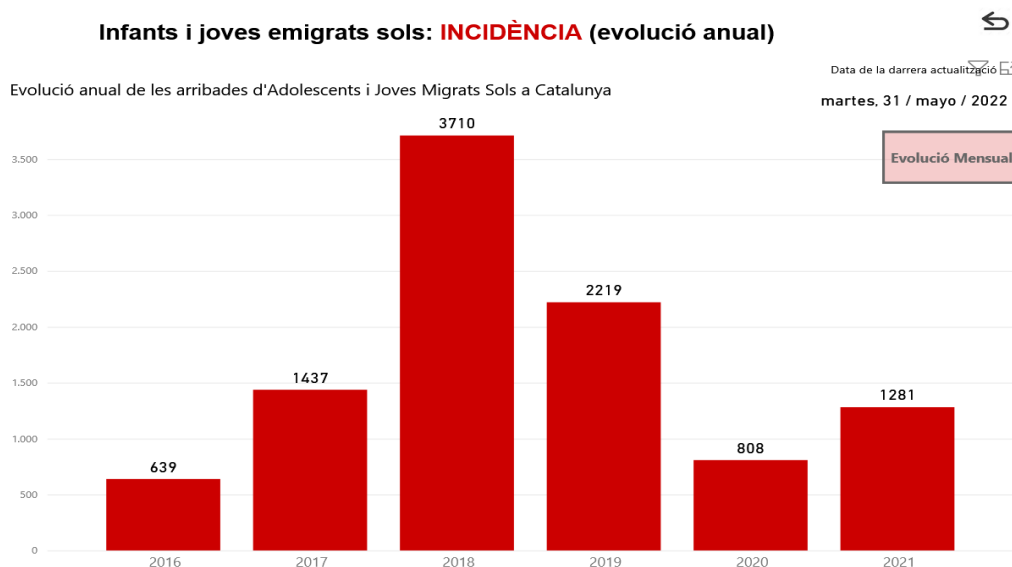
exposición a situaciones muy adversas, como las condiciones del viaje y lo vivido en su transcurso. Vivencias en las que se pueden llegar a encontrar diferentes tipos de abusos, como las redes de trata de personas, las organizaciones vinculadas con el crimen o la prostitución, o la explotación laboral, entre otras.

Debemos recordar que la inmensa mayoría de MMSRF que llegan a Cataluña no lo hacen de manera directa, sino que la gran parte de ellos/as arriesgan sus vidas cruzando el continente africano a pie o adentrándose en el atlántico o en el mediterráneo con una patera e, incluso como decíamos, vinculándose a mafias de tráfico de personas para lograr llegar al destino.

Muchos y muchas de estos jóvenes han pasado, previamente, por otros sistemas de protección de otras CCAA (principalmente, Canarias y Andalucía) y acaban llegando al territorio catalán a través de asociaciones, entidades o por sus propios medios. En este sentido, es importante hacer hincapié en que Cataluña es la segunda comunidad con mayor número de recibimientos de MMSRF. Es interesante destacar también que, en comparación con otras comunidades como Canarias o Andalucía, la meta de los y las jóvenes en Cataluña, así como en el País Vasco, es mayormente de permanencia, en cambio en las otras dos CCAA podríamos decir que se da una situación más de *llegada*, aunque en algunos casos también se establecen y arraigan en ellas. Por su lado, en Ceuta y Melilla se da una situación de *llegada/salida*, ya que los y las menores no quieren permanecer de manera definitiva en ellas. Otro de los datos del Ministerio del Interior (2021), es que Andalucía, Canarias y Cataluña se han estado ocupando del 61% de los y las MMSRF del Estado en el último año.

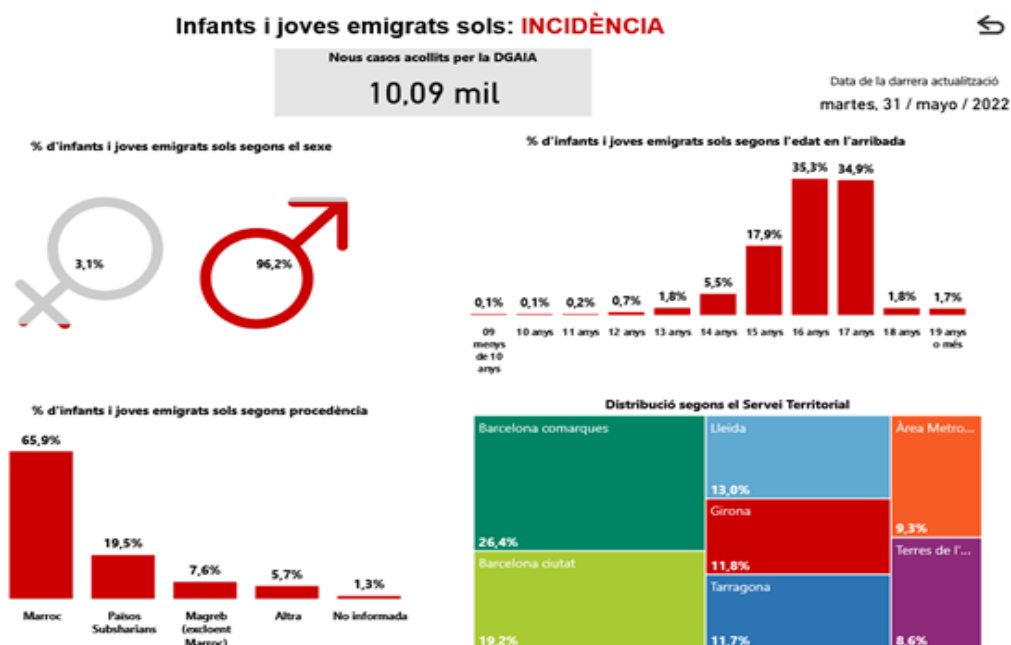
Las migraciones de MMSRF han sido un fenómeno que se ha ido asentando a lo largo del tiempo y que, hasta hace relativamente poco, no se había contemplado como una cuestión única a la que darle una solución individualizada.

A continuación, podemos observar en la gráfica el número de MMSRF que han ido llegando a Cataluña en el período que analizamos:



Gráfica 1: Fuente y elaboración por parte de la DGAIA (2022)

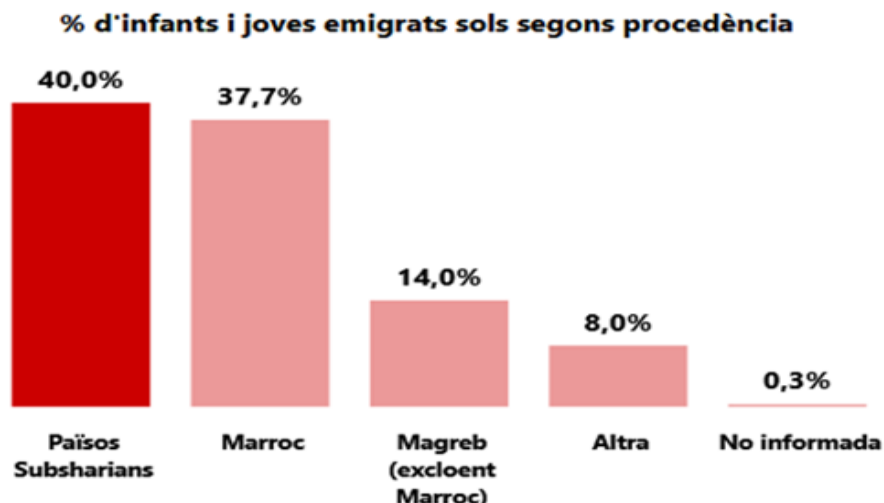
En cuanto al perfil de los y las más de 10.000 MMSRF que han llegado en este período, podemos observar que principalmente son del género masculino (más del 96%), más del 70% tienen entre 16 y 17 años y principalmente su procedencia de origen es Marruecos. También podemos observar que la distribución que se ha hecho de estos jóvenes se ha centrado principalmente en el área de Barcelona, ya que sólo el área metropolitana se encarga de dar protección al 28,3% de ellos. Sumándole toda la provincia, podríamos decir que se encarga de la tutorización de más de la mitad de los jóvenes migrantes del sistema de protección catalán.



Gràfica 2: Perfil de los jóvenes migrantes sin referentes familiares (2016-2021)
 Fuente y elaboración por parte de la DGAIA (2022)

En cuanto a la llegada de MMSRF en el período de COVID-19 vemos un cambio en los patrones antes señalados con relación al origen. El cierre de fronteras, causado por la crisis sanitaria, hizo más difícil el cruce por Marruecos, haciendo que la entrada en el Estado español se desviara hacia Canarias. Así, podemos ver como en los años 2020-2021 ha tendido a aumentar la llegada de jóvenes de origen subsahariano, siendo además muy común que el periplo de viaje se inicie desde territorios de Senegal, Gambia o desde el Sahara Occidental mediante una patera.

Otra de las rutas más comunes que efectúan los y las MMSRF para llegar a Cataluña es a través de Italia. En estos casos, muchos de ellos/as realizan el viaje atravesando el desierto del Sahara y cruzando el mediterráneo desde Libia, territorio en el cual suelen encontrar muchas adversidades por su inestabilidad política.



Gràfica 3: Procedencia de los jóvenes en el período COVID-19 (2020-2021)

III.1.1.1. Una mirada al género. ¿Qué pasa con las menores?

Creemos que es imprescindible hacer una mención especial a las menores migradas, debido a que, a pesar de intentar abordar más extensamente su situación, nos hemos encontrado con una limitación de estudios y análisis al respecto. Las informaciones que hemos podido recopilar han sido a raíz del contacto con profesionales que trabajan en el sector y que atienden o pueden atender a niñas, adolescentes y jóvenes migrantes sin referentes familiares.

En este sentido, hemos podido comprobar que las MMSRF, entran directamente en el sistema de protección *ordinario*, es decir, que su acogida se enmarca en el sistema de protección a la infancia de la misma manera que podría hacerlo cualquier menor nacional o residente administrativamente regular en situación de desamparo y vulnerabilidad. Esto es debido a que *«al ser muy poquitos los casos [...] el sistema de protección de las menores se mantuvo igual, pudiéndose dar atención sin ninguna problemática añadida»* ya que incluso, en el momento de mayor auge del fenómeno de MMSRF, *«tenemos un centro de 30 plazas [...] en ese momento llegamos a tener como máximo a siete u ocho migradas»* tal y como menciona María Rodríguez, subdirectora de un Centro de Acogida para chicas (*vid.* entrevista completa en Anexos, p. 10).

Al ser un número tan reducido y llegar muchas de ellas, a diferencia de los chicos, no tan cerca de cumplir la mayoría de edad, no se suelen realizar las pruebas de edad y se considera que no se plantea la misma *problemática*.

El circuito que suelen hacer las MMSRF no varía en comparación con las opciones que tienen los y las jóvenes locales, siendo el Centro de Acogida (CA) el primer recurso que se les asigna, dónde se hace el estudio de caso. En las situaciones de jóvenes con familia, se estudia también su posible reincorporación al núcleo familiar y la forma de hacerlo, si se considera una posible derivación a otro centro más adecuado al perfil, así como las necesidades de la joven.

La especificidad del sistema de protección para chicas incluye Residencias Maternales, que dan respuesta a la situación de embarazo de las jóvenes, dando un acompañamiento específico al caso.

El proceso de emancipación de las jóvenes migradas, se verá también vinculado al Área de Soporte al Joven Tutelado y Extutelado (ASJET), proceso que detallaremos con mayor precisión en apartados posteriores.

Otra de las problemáticas que encontramos a la hora de encarar los casos de las menores migradas, es la invisibilidad que se produce en su llegada, quedando muchas de ellas fuera del sistema de protección. Esto se da por el rol de género tan marcado que suele existir en los países de origen, donde las situaciones familiares y culturales ocasionan que la forma de llegada no sea independiente, sino, más bien, a través de intermediarios, como, por ejemplo, como trabajadoras de servicio doméstico o matrimonios concertados.

Otro de los motivos de su invisibilidad es la trata de persona y las mafias que captan a estas menores con la promesa de una panacea que nunca llega, al contrario, acaban integrando y siendo víctimas de redes de prostitución o simplemente desapareciendo forzosamente. *«Esto dificulta la detección y el acceso al circuito de protección»* (Mañas y Menta, 2019, p.95)

Teniendo en cuenta lo anterior, la mayoría de datos que aparecerán a continuación y la explicación de la implementación de medidas extraordinarias, hacen referencia a jóvenes migrantes sin referentes familiares del género masculino.

III.1.2. Actuaciones

El período que analizamos, ha supuesto un verdadero desafío para la administración pública y las entidades que colaboran con ella. A pesar de que Cataluña es una de las comunidades con mayor número de servicios para la atención de jóvenes en situación de desamparo, podemos decir que se vio superada por la escalada repentina que supuso el gran número de MMSRF llegados/as principalmente en el año 2018, y que se tradujo en la activación de una gran cantidad de recursos y planes específicos para este colectivo.

Una de las primeras cosas que queremos remarcar en relación a la organización y gestión de las actuaciones es que *«no existe un organismo centralizado en el Estado, dificultando de una manera importante la coordinación y el seguimiento existente de este colectivo dentro de la administración del Estado»* (Mañas y Menta, 2019, p.93). El no compartir una base de datos común cuando los jóvenes se encuentran en la fase de identificación y en la atención de emergencia, añadido a un plan de actuación con una directriz común, integral y transversal ocasiona el solapamiento de expedientes y actuaciones muy diferenciadas en las distintas CCAA. Aunque, como hemos indicado en el apartado II.2, el Plan existe cuando los jóvenes son inscritos en el registro de menores no emancipados del Estado.

Al inicio del período que estamos analizando, los servicios de protección para atención a MMSRF, no tenían un gran abanico de recursos especializados ya que

«el sistema de protección disponía de cerca de 20 centros de acogimiento, con más de 500 plazas, y de estos centros, la DGAIA destinaba 5 fundamentalmente a la primera acogida residencial de niños y adolescentes migrantes no acompañados (CODA Y, Estribo, Gaudí, Mas Pins i Miralpeix)» (Síndic de Greuges, 2018, p.19).

Así, cuando empezó a aumentar el número de llegadas de MMSRF, se intentó que encajaran en estos recursos, forzándolos y sobre-ocupándolos al máximo, sin poder realmente atender todas las llegadas. La administración, también intentó que encajaran en el circuito ordinario de atención a la infancia, pero rápidamente se ocuparon todas sus plazas en los centros de chicos, mientras que, como hemos visto anteriormente, no supuso una alteración en el funcionamiento normal de los centros de chicas. Esta situación de emergencia supuso que el ritmo de creación de nuevas plazas por la DGAIA se viera desbordado, tal y como indica en su informe de septiembre de 2018 la Sindicatura de Greuges de Catalunya, lo que llevó a situaciones límite las condiciones y la atención dada por las administraciones, poniendo en alerta a las diferentes entidades gestoras implicadas en la protección de estos/as menores.

Este colapso por parte del sistema se evidenció en el momento que MMSRF se encontraban durmiendo en colchones en el suelo, en instalaciones de la misma oficina de la DGAIA y en muchas comisarías de toda Cataluña, especialmente en las de Barcelona, donde incluso debían contar *«con material proporcionado en ocasiones por los propios agentes»* tal y como menciona Francesc Prats, cabo de la Guardia Urbana de Barcelona (*vid.* entrevista completa en Anexos p.13). A menudo, los jóvenes tenían que esperar la asignación de un recurso en el Área de Custodia y Detención de la *Ciutat de la Justícia de Barcelona i L'Hospitalet del Llobregat*, lugar destinado a adolescentes detenidos por la presunta comisión de delitos. En este lugar podían pasar hasta 100 horas, comiendo prácticamente lo mismo y en condiciones muy precarias: dormir en el suelo o permanecer siempre con la luz encendida por razones de seguridad; cuando deberían estar en entornos acogedores y educativos, como recomiendan las medidas pedagógicas de educación e integración.

Esta situación se intentó revertir a través de la creación de un buen número de centros asistenciales, principalmente de emergencia, los cuales se ubicaron en albergues, hoteles, casas de colonias u otras infraestructuras pensadas y generalmente destinadas a otras funciones. Este período de excepcionalidad, en muchas ocasiones, se prolongó más tiempo de lo establecido e, incluso, algunos se acabaron adaptando para ser empleados como lugares de acogida estable. Esta situación llevó a una tendencia a crear recursos en lugares no adecuados o que no cumplían los requisitos para ello, que, unido además a su sobreocupación, ocasionaron en repetidas ocasiones problemas de convivencia y enfrentamientos con el vecindario.

En la siguiente tabla elaborada por al DGAIA sobre el número de centros y plazas específicas creadas para MMSRF, podemos observar la actuación y el esfuerzo de la administración catalana para afrontar la situación:

Centres i places creades específiques per a infants i joves emigrats sols

Tipologia de recurs	Nº centres	Nº places
Serveis de Protecció d'Emergència	8	414
Residència per a Joves	19	108
Servei d'Acompanyament Especialitzat per a Joves (SAEJ)	5	78
Ampliació de Centres d'Acolliment	9	103
Serveis de Primera Acollida i Atenció Integral	57	1516
Pisos Assistits 16-18	23	189
Pisos Assistits per a majors de 18 anys	37	148
Total	158	2556

Font: DGAIA

*A més a més, la majoria de les places d'itineraris de Protecció individualitzats (IPI), amb 160 places, també són utilitzades majoritàriament pels nois i noies emigrats sols.

Entre juny de 2017 i desembre de 2018 s'han creat, mitjançant resolució d'emergència, 158 centres de diferent tipologia amb 2.556 places residencials

Generalitat de Catalunya
Departament de Treball,
Afers Socials i Famílies

Tabla 1: Centros y plazas nuevas creadas entre junio de 2017 y diciembre de 2018. Fuente y elaboración por parte de la Generalitat de Catalunya.

La sobreocupación, además, ocasionó grandes problemas en cuanto a la gestión y atención de calidad por parte de los trabajadores y las trabajadoras de los centros, ya que, con las elevadas ratios, además de la complejidad que implica una situación así en el colectivo, era difícil proporcionar una atención cercana, que cubriera las necesidades individuales de cada usuario, así como su bienestar y sus carencias afectivas y de duelo; repercutiendo inevitablemente en la motivación y saturación de muchos/as profesionales, que se vieron completamente superados/as en su labor y funciones. Muchos de estos/as profesionales acabaron *quemados* o con lo que se está conociendo ahora como síndrome de *Burn Out*³⁷. Como es evidente, estas situaciones de precariedad laboral repercuten directamente en la alta movilidad y sustitución constante de trabajadores dentro del ámbito, generando así, la falta de vínculo hacia los adolescentes atendidos.

Es importante remarcar que la gran mayoría de estos jóvenes, se encuentra en un momento crítico de su vida, debido a la complejidad de la situación de incerteza que genera no tener muy claros cuáles serán los pasos que a seguir dentro del sistema y por la gran cantidad de anhelos que pueden haber surgido a raíz de la migración.

Por tanto, es clave, generar un clima de tranquilidad y estabilidad propiciando el acompañamiento a través de la rutina, los hábitos de convivencia y la escucha, labor muy

³⁷ Se ha definido como un agotamiento emocional por trabajar con personas en condiciones inadecuadas, lo que también le conduce a una insensibilidad en el trato con los usuarios y una sensación de poca realización profesional. Puede desencadenar en estrés laboral y consiguientes bajas médicas por estrés, ansiedad o incluso depresión.

compleja que requiere un seguimiento personalizado que, a pesar de los esfuerzos que puedan emplear los/las educadoras no siempre pueden prestar a causa del limitado número de profesionales que se destina a su atención. Esto hace que muchos de estos centros tengan unas normas muy estrictas, sancionando a los jóvenes que no siguen las dinámicas y recompensando a aquellos que sí lo hacen, lo que también lleva a problemáticas con los chicos más disruptivos.

En relación con las infraestructuras, en el momento de la instauración de estos recursos de emergencia, se carecía de lugares, salas o espacios para poder realizar actividades. Además de que los usuarios, no tenían un mobiliario adecuado o mínimo para organizar su ropa y objetos personales, existía una recurrente falta de privacidad, así como la carencia de lugares y espacios comunes adecuados, baños o áreas de formación como salas de ordenadores, de lectura o de estudio (Síndic de Greuges, 2018).

A raíz de la experiencia profesional en el sector, podemos reconocer el esfuerzo hecho por la administración para dar respuesta a esta situación crítica, pero también debemos señalar algunas carencias importantes que impedían garantizar los niveles básicos de bienestar:

- Habitabilidad: como no había suficientes plazas en los recursos existentes, se optó por buscar cualquier tipo de lugar donde reubicar a los jóvenes, la cuestión es que muchos de estos lugares no tenían las características adecuadas para su atención. Muchos «centros» desarrollaban su atención directamente en hoteles, albergues juveniles o *hostels*, conviviendo con turistas y sin espacios para hacer una labor educativa adecuada.
- Prolongación de medidas extraordinarias o de emergencia: a pesar de que fueran medidas «excepcionales», muchas de estas respuestas que se dieron para atender a los jóvenes se alargaron, es decir, su alojamiento en hoteles, *hostels* y albergues duraron más de un año, cuando en principio eran servicios que se planificaron para un máximo de 3 meses. Esto ocasionó problemas graves en el funcionamiento y en las dinámicas del centro, así como en las relaciones con el territorio en el que se encontraban dichos centros.
- Falta de apoyo o formación específica de los trabajadores y trabajadoras: se contrató a muchísima gente para poder atender y acompañar a estos jóvenes. Muchos de estos nuevos empleados/as no tenían experiencia previa, ni conocimiento alguno del colectivo al que iban a atender. Además, carecían de los perfiles profesionales necesarios para trabajar como educadores/as e integradores/as la mayoría de ellos/as ni tan siquiera tenían una formación cercana a lo social. Tampoco hubo una preparación especializada por parte de los equipos directivos y técnicos. Otra de las problemáticas fue la falta de acompañamiento o formación continuada por parte de las instituciones y organizaciones que se encargaban de la tutela de estos chicos. En este sentido, nos referimos a la improvisación que se llevó a cabo a la hora de plantear el servicio, dejando en manos de los/las trabajadoras, las dinámicas y acciones planteadas para dar atención al colectivo, habiendo muy poco seguimiento por parte de las organizaciones encargadas

de su atención, además de no dar soluciones específicas a problemáticas recurrentes en diferentes servicios de la misma tipología. De este modo, no se podía dar respuesta ni alternativas a muchas situaciones que se experimentaban a nivel interno con chicos de perfiles disruptivos o con dinámicas que finalmente afectaban a la convivencia en los lugares donde se desarrollaba el servicio.

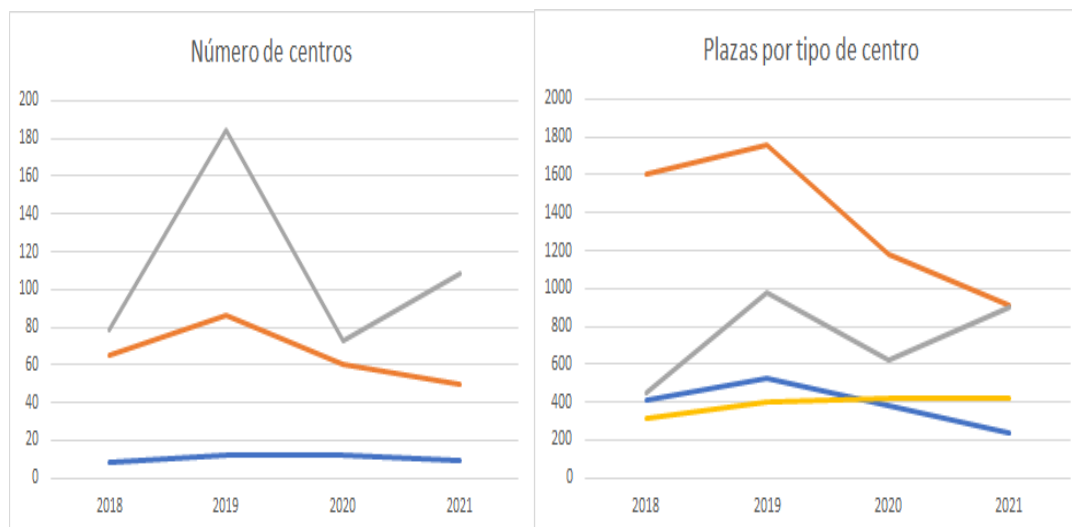
- Estancamiento de jóvenes en servicios de emergencia: muchos jóvenes que se encontraban en servicios de emergencia no continuaban el circuito (detallado en el apartado III.2.2 sobre *el circuito del menor*) de manera adecuada y permanecían en el mismo durante estancias muy prolongadas que en algunos casos llegaron a superar, holgadamente, el año. Esto también se dio por la falta de documentación de algunos de ellos, además de por la falta de recursos específicos y la saturación de los existentes, quedándose -en muchos casos- en situación de calle una vez cumplida la mayoría de edad, lo que suponía un nerviosismo y tensión por parte de los jóvenes en su día a día, además de la problemática que podía darse con el vecindario de los barrios o zonas donde se ubicaban los centros.

Después de la vorágine que fue la creación de centros y su implementación, principalmente en los años 2018 y 2019, consideramos los posteriores años como de asentamiento y de reducción de los recursos creados específicamente para la crisis. A pesar de que la creación de nuevos recursos específicos para MMSRF se ha establecido reglamentariamente en el circuito del menor, la reducción de llegadas a causa del COVID-19, ha supuesto el cierre de muchos de los recursos que se habían abierto, principalmente, los de urgencia o de recepción. En las siguientes gráficas podemos observar el número de plazas y de centros existentes durante el período analizado. Debido al cambio en las tipologías de servicios y los datos ofrecidos por la DGAIA, hemos juntado los diferentes tipos de centros de la siguiente manera:

- **En azul:** los centros de emergencia.
- **En naranja:** los Centros de Acogida (CA) y los Servicios de Primera Acogida y Atención Integral (SPAIAI), por su carácter temporal y su fusión simplemente como SPAIAI en el último año (2021).
- **En gris:** los pisos y residencias para jóvenes de 16 a 21 años, que llamaremos *de mayor autonomía*, así como las residencias de inserción laboral. Consideramos ponerlos en una misma categoría por el tipo de perfil de los jóvenes. En general, serán perfiles con buenos niveles de comprensión y de lenguaje, así como de desenvoltura adecuada en los hábitos cotidianos. También los colocamos conjuntamente por estar en las últimas fases de la acogida.
- **En amarillo:** los jóvenes atendidos por el programa de Servicio de Acompañamiento Especializado a Jóvenes Tutelados y Extutelados (SAEJ) y los Itinerarios

Personalizados de Intervención (IPI). Sobre este último no exponemos el número de centros ya que sólo se registran, en el último año, con un número de 11 personas.

Los datos que hemos tomado de referencia vienen dados por la memoria mensual de la DGAIA. Mostramos los datos de cada mes de diciembre desde 2018, cuando se crearon este tipo de servicios específicos, hasta diciembre de 2021, cuando finaliza nuestra investigación. En cuanto a lo que evidencian los datos, podemos ver el gran número de jóvenes que se encontraban en unos pocos centros de emergencia, ya que, por ejemplo, en el año 2018, ocho centros se ocupaban de más de 400 jóvenes.



Gráfica 4 y 5: plazas y centros específicos para migrantes 2016-2021, fuente DGAIA, elaboración propia

Tipos de centro		2018	2019	2020	2021
Centros de emergencia	Centros	8	12	12	9
	plazas	414	530	378	241
SPAAI's + CA	Centros	65	86	60	50
	plazas	1604	1754	1177	907
Pisos y residencias vinculados a la inserción laboral	Centros	79	185	73	108
	plazas	445	980	619	904
SAEJ+IPI	plazas	310	400	416	416

Tabla 3: Datos de los tipos de centros: número y plazas. Fuente: DGAIA. Elaboración propia

Como podemos observar, en este período (2018-2021) la creación de centros fue evolucionando de una situación de crisis y de rápida atención, a una acogida más enfocada en la estancia y la estabilidad. Durante el primer año analizado, la mayoría de jóvenes se encontraba en una situación de análisis de caso o de emergencia. Esto lo podemos ver en el número de plazas y centros que se fueron creando y vinculando a planes más estratégicos de inserción laboral o de perfiles, en detrimento de las plazas que se asignaban para centros de emergencia o de estancias más limitadas. Aquí se puede observar el esfuerzo que hizo la administración para dar cabida a los y las menores que llegaban al territorio, siendo necesarios, y por ello creados a posteriori, recursos para alargar su estancia o para asentar su acogida en territorio y/o la formación que anhelaran.

III.2. Recursos y procedimientos del Sistema de protección para jóvenes migrantes

Como comentábamos, el período analizado ha supuesto la creación de diversas tipologías de recursos asistenciales para MMSRF, concretamente, para el género masculino. Por ello, en el siguiente apartado exponemos qué recursos, en concreto, han dado respuesta a esta situación.

En los siguientes apartados, exponemos qué posible recorrido pueden tener los jóvenes dentro del sistema de protección, así como los procedimientos documentales que tienen que realizar para regularizar su situación administrativa.

III.2.1. Organismos, servicios y tipologías de recursos asistenciales

Uno de los agentes más relevantes en este largo procedimiento que ocupa varios años de las vidas de los y las jóvenes, son los organismos oficiales que se ocupan de gestionar el sistema de protección a la infancia, así como los diferentes tipos de recursos asistenciales.

Existen muchos organismos de gestión implicados en el procedimiento y que atienden aspectos y cuestiones bien diferentes:

- **Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (DGAIA):** es el organismo dependiente de la Generalitat de Cataluña que se encarga de planificar, impulsar y programar los servicios y recursos en materia de protección de menores, elaborando directrices en lo relativo al desamparo y gestionando los diferentes expedientes de los y las jóvenes, así como, contratando -a través de las diferentes entidades sociales- los recursos necesarios para su atención. Es, además, la encargada de gestionar los expedientes y sus medidas asistenciales, a través de la sección especializada que conforman los Equipos Funcionales de Infancia (EFI) que supervisan su regularización. Tiene también el deber de implementar las recomendaciones del Observatorio de Derechos de la Infancia.

- **Unidad de Detección y Prevención del Maltrato Infantil (UDEPMI):** es un servicio vinculado a la DGAIA que hace cobertura las 24 horas del día. Está pensado para dar respuesta inmediata a comunicaciones, denuncias sociales y solicitudes en relación al maltrato infantil. En el caso de los y las jóvenes migrantes, esta Unidad es la encargada de la comunicación entre las diferentes entidades gestoras y se dedica a dar respuesta a la situación de calle en la que se encuentran, dando cobertura a su alojamiento mediante la activación y derivación a los diferentes servicios residenciales, además de hacer las labores de coordinación entre las entidades y Mossos de Esquadra.
- **Área de Soporte a los Jóvenes Tutelados y Extutelados (ASJTET):** es un organismo que ofrece, a jóvenes de entre 16 y 21 años que están o han estado tutelados por la administración catalana (DGAIA), respaldo técnico y educativo en los ámbitos de vivienda e inserción laboral, y también da soporte psicológico, económico y jurídico con el objetivo de que se logre una plena inserción social y laboral, así como una situación de autonomía y emancipación por parte del o la joven. Existe en el ASJTET una sección especializada en la gestión de su subvención económica, el Servicio de Seguimiento, Acompañamiento y Soporte a Jóvenes Extutelados (SSASJE), que se encarga de apoyar y consolidar los procesos personales de jóvenes extutelados/as a través de los llamados Plan de Trabajo Individualizado (PTI), donde se contemplan las áreas de vivienda, formación, inserción laboral y seguimiento socioeducativo.
- **Mossos d'Esquadra:** es el cuerpo encargado de recibir la solicitud de amparo por parte de los y las menores y de realizar el primer registro administrativo de los mismos. La mayoría de jóvenes acuden a instancias policiales, allí les asignan un Número de Identificación de Menor (NIM) y contactan con instancias de la DGAIA que, posteriormente, se encargará de hacer las gestiones necesarias y la asignación del recurso para el o la MMSRF.
- **Sini@:** es la base de datos de Cataluña que recoge todos los y las jóvenes menores en situación de riesgo de exclusión social y bajo tutela administrativa.
- **Educadoras y educadores de calle:** estos/as profesionales, tienen la función de informar y poner en conocimiento a las autoridades en caso de encontrar MMSRF en posible situación de desamparo. Sus funciones van encaminadas a mejorar la convivencia en los barrios o municipios en los que trabajan, haciendo intervenciones socioeducativas. En Barcelona, por ejemplo, existe el dispositivo de Servicio de Detección e Intervención (SDI).

En cuanto a los recursos asistenciales, éstos existen, principalmente, en materia de vivienda y en materia de salud.

En el ámbito habitacional, podemos distinguir dos tipos de servicios diferenciados, uno para una atención de urgencia, toma de contacto y estudio de caso, es decir temporal; y otra, con una

perspectiva de crear una situación de estabilidad más centrada en el objetivo personal y formativo del joven, cuya finalidad es desarrollar su autonomía.

En el primer grupo, los distintos servicios de acogida están planteados para estancias limitadas, donde se debe realizar la atención inmediata y un estudio del perfil y caso del MMSRF, siendo simplemente una palanca para la reasignación o derivación del joven a un recurso más estable que se ajuste a sus características y necesidades. Estas propuestas las realizan los equipos técnicos de los centros, acompañados de la valoración que les entregan los diversos educadores/as e integradores/as, que acompañan a los jóvenes. Si la propuesta es adecuada, las entidades serán las que decidan, a través de una entrevista, si el joven propuesto es aceptado. Dentro de este primer grupo de servicios podemos destacar los siguientes recursos de vivienda específicos:

- **Dispositivo de Atención Inmediata (DAI):** este recurso fue creado el año 2019 para dar una respuesta rápida a la llegada de los jóvenes. El dispositivo prevé que los jóvenes puedan pasar allí los primeros días de su llegada, sólo existe un único centro, el cuál hasta el año 2021 se situó en Collserola, ahora trasladado a la comarca del *Vallés Oriental* y administrado por la Cruz Roja. Se creó para que no se repitiera la situación de los jóvenes durmiendo en comisarías o en instancias de la DGAIA y también a causa de la situación de colapso y saturación en que se encontraban otros recursos como los Servicios de Protección y Emergencia (SPE), los cuales sufrían una sobreocupación y no encontraban lugares adecuados donde asentarse.
- **Servicio de Protección y Emergencia (SPE):** se trata de un recurso residencial que ofrece una atención continuada las 24 horas del día. En él, se contempla una estancia limitada del joven, donde se hace un estudio breve del perfil para su posterior derivación. Este proceso no debería durar más de 15 días, aunque rara vez se cumple este plazo. En la actualidad los adolescentes que se encuentran en él, suelen pasar estancias medias de al menos 3 meses, tiempos mucho más prolongados antes de la última reforma del REX en 2021. Principalmente, se encarga de la labor de acompañamiento y de garantizar la cobertura de necesidades básicas de alojamiento, higiene, alimentación y vestido, dando cobertura también a nivel psicológico, médico y educativo. En este recurso se hace una primera valoración social del adolescente, se analizan sus relaciones familiares, su periplo migratorio y su proyección futura, es decir, sus perspectivas en sentido formativo y laboral. También se inicia buena parte de los trámites administrativos y de regularización de su residencia en España (DGAIA, 2020), detallados en el apartado II.2.1.
- **Servicios de Primera Acogida y Atención Integral (SPAIAI -18):** recurso residencial que ofrece la posibilidad de estancia a los jóvenes hasta que cumplen la mayoría de edad. Es un recurso cuyos objetivos principales son: (1) regularizar de manera definitiva la situación administrativa de los menores en el territorio; (2) posibilitar la integración

en el territorio, a través de su inmersión lingüística, formación profesional y vinculación con los diferentes entes e instituciones socioculturales; (3) acompañar a los jóvenes en el proceso hacia la mayoría de edad, fomentando su autonomía personal en los diferentes ámbitos de los hábitos cotidianos.

Algunos jóvenes sólo permanecen en esta primera fase del sistema sin avanzar a la segunda. Esta situación se da por la poca oferta de recursos y por la saturación de los mismos, que impide atender las propuestas realizadas desde los diferentes equipos técnicos de los servicios temporales.

Principalmente hay una escasez de servicios del segundo grupo, tales como Centros Residenciales de Educación Intensiva (CREI), pisos asistidos administrados por la SAEJ y de centros terapéuticos, lo que ocasiona el estancamiento de los jóvenes en los primeros servicios. Esto se une a que algunos Centros Residenciales de Acción Educativa (CRAE) no quieren aceptar este perfil de menores y en el caso de los CREI se priorizan chicos con familias, es decir, adolescentes que ya están regularizados administrativamente.

Por otro lado, en cuanto a los recursos para perfiles más autónomos o definitivos, dentro del segundo grupo anteriormente citado, podemos nombrar los siguientes:

- **Piso de Inserción Laboral (PIL) de 16 a 21 años:** es un recurso residencial vinculado a programas de inserción laboral, con el objetivo principal de dar respuesta a las necesidades y situaciones cotidianas, educativas y laborales que requieren de una especialidad técnica, sirviéndose de apoyo para la integración en el mercado laboral y mejorando la empleabilidad del joven. Los chicos suelen convivir en un número reducido en el piso en cuestión, cohabitando normalmente y como máximo dos o tres usuarios por habitación. Este recurso apenas cuenta con presencia educativa, ya que el educador/a pasa ocasionalmente por el apartamento, razón por la cual se suele requerir un perfil muy autónomo para acceder.
- **Itinerarios de Protección Individual (IPI):** se trata de un servicio piloto que se creó en 2016 para empezar a dar respuesta a la llegada de jóvenes migrados. Esta tipología de recurso asistencial es muy parecida a la de los PIL, tanto en el objetivo como en el proceso, ofreciendo un acompañamiento de inserción laboral, la gran diferencia es la presencia educativa de manera más permanente, es decir, cuenta con educadores/as que acompañan a los jóvenes de manera frecuente, aunque también requiere que los jóvenes tengan las competencias suficientes para su desarrollo autónomo.
- **Residencia de Inserción Laboral (RIL):** es un recurso residencial vinculado a programas de inserción laboral, en el que se procura vincular a los jóvenes con prácticas que les ofrezcan la posibilidad de seguir trabajando. En este sentido, existen convenios con grandes empresas locales como, por ejemplo, Mercabarna. La diferencia con los PIL es que normalmente hay un mayor número de chicos viviendo conjuntamente,

además de tener una menor intimidad debido a que tienen que compartir las habitaciones con más compañeros.

- **Centros Residenciales de Acción Educativa (CRAE):** esta tipología de recurso no es específica para jóvenes migrantes, ya que se ha utilizado en el sistema de protección como sustituto de la familia, haciéndose cargo de las funciones de acompañamiento y guarda de menores. Al inicio del período analizado, sí que se les solía derivar a este tipo de recursos, pero, actualmente, se hace de forma muy ocasional (aunque, como hemos visto, no es así con las MMSRF). Las características del centro suelen ser muy diferentes según la entidad que lo gestione, algunos pueden llegar a ser considerados como hogares, otros, con grandes capacidades, se pueden asemejar más a la imagen que podríamos tener de un orfanato.
- **Centros Residenciales de Educación Intensiva (CREI):** están orientados a la atención de jóvenes con conductas más disruptivas. Aunque no son centros de justicia, sino de protección, podríamos considerarlo cercano a una antesala de una prisión para menores. Esta tipología de centro tampoco está orientada específicamente a jóvenes migrantes, en ellos no se suele permitir la salida autónoma de los adolescentes y concurren personal de seguridad y salas de contención.
- **Centros Terapéuticos:** existen diferentes tipos de centros terapéuticos, unos están vinculados a la drogodependencia, otros a la disfunción psíquica o física, así como a la salud mental. El proceso para entrar suele ser largo y no tienen una gran disponibilidad de plazas. Se han dado algunos casos, pero por lo general la derivación de jóvenes migrados/as a este tipo de centro suele ser muy reducida o inexistente. Esto es debido a que la mayoría de centros temporales no disponen de las herramientas y el tiempo necesario para su seguimiento y posterior derivación.

De este modo, podemos decir que «*existe un déficit de plazas en recursos de vivienda para jóvenes con bajos niveles de autonomía, discapacidad o drogodependencias*» (Sanz y Sevillano-Monje, 2022, p.205) y, además, se ha creado un sistema que separa a los jóvenes locales y con referentes familiares de los MMSRF. Aunque en las primeras fases del procedimiento puede ser interesante que se encuentren con iguales que hayan sufrido realidades de migración similares para así abordar el primer momento de *shock* y confirmar la administración su minoría de edad, Bravo y Santos (2017) ven como un hecho positivo que los jóvenes en la misma condición, es decir recién llegados a territorio, en las etapas iniciales, se encuentren con:

«el poder convivir con otros adolescentes de la misma cultura y proyectos migratorios similares se configura como un factor positivo por el apoyo informativo y a veces instrumental que los compañeros brindan, [...] consideran que los aspectos compartidos con miembros del país de origen suelen reducir los sentimientos de aislamiento y generan bienestar, sobre todo al inicio del acogimiento. Esto estaría en consonancia con la preferencia en muchos territorios por diseñar centros de acogida específicos para MENA en una primera fase» (Bravo y Santos-González, 2017, p.60).

Este proceso se debería dar de la manera más rápida posible, y que tal aspecto temporal no se materialice conduce al estigma y a la creación de *ghettos* que dificultan su integración, enraizamiento a la zona y otras relaciones no formales tan necesarias para la vinculación al territorio como a su propio desarrollo.

Finalmente y como avanzábamos anteriormente, también existen recursos en materia de salud, los principales son:

- **Centro de Atención Primaria (CAP):** aunque a todos los chicos se les suelen realizar pruebas médicas para determinar su estado de salud, nos gustaría destacar la especificidad del CAP de Drassanes de Barcelona, ya que allí se sitúa el tratamiento e identificación de las enfermedades de origen tropical.
- **Centro de Salud Mental Infantil y Juvenil (CSMIJ):** es un servicio sanitario que está destinado a proporcionar asistencia especializada en salud mental. El equipo está formado tanto por profesionales de psiquiatría y psicología como por profesionales del trabajo social y enfermería. Estos centros cuentan con un **Servicio de Atención en Salud Mental para población Inmigrada (SATMI)** que ofrece una atención integral en coordinación con los diferentes recursos asistenciales para el seguimiento y atención de los y las MMSRF.

A pesar de no detallarlo en este punto, creemos importante remarcar que existen entidades del Tercer Sector que ofrecen un servicio educativo y formativo a estos jóvenes, que, aunque no estén en edad de escolarización, supone una parte muy importante de su desarrollo. También consideramos que, por parte de la administración, se deberían ofrecer cursos intensivos que no dependan de voluntariado u otras entidades altruistas y que realmente den una solución a través de profesionales formados, que proporcionen, en concreto, un aprendizaje idiomático a los jóvenes, facilitando así que puedan llegar a la mayoría de edad o a su emancipación sin carencias en este aspecto tan fundamental.

III.2.2. Circuito del o la menor

A continuación, en este apartado, exponemos el itinerario habitual o las diferentes etapas en que se puede encontrar un/a MMSRF en su llegada a Cataluña. Previamente, queremos hacer mención de que, a pesar de que existen medidas de protección, una parte de los y las menores que llegan a territorio no se llegan a identificar; eso es debido a la falta de conocimiento de algunos/as de ellos/as de las medidas protectoras, la poca adecuación de algunos servicios a perfiles más complejos y su consecuente desapego o fuga del sistema, así como a la pertenencia a grupos u organizaciones que se encuentran al límite de las actuaciones del sistema.

Los y las jóvenes entran en el sistema de protección cuando se identifica la situación de riesgo que implica el ser menor y no tener referentes familiares en el territorio. Existen diferentes

maneras a través de las cuales el menor puede entrar en contacto con las distintas instituciones que trabajan estas situaciones de riesgo.

En Cataluña, el o la menor suele acudir a instancias policiales para comunicar la situación en la que se encuentra, otra de las maneras es asistir directamente a la oficina de la DGAIA o, en otras ocasiones, son educadores/as de calle o autoridades policiales las que se encargan de identificarlos/as y de sugerir su ingreso en el sistema. Cualquiera de los procedimientos conlleva su derivación a *Mossos d'Esquadra* y su registro por parte de la DGAIA. En Barcelona, como avanzamos anteriormente, también existe el SDI, que se encarga de identificar esta problemática en el espacio público.

Una vez en las oficinas policiales, se procede a su registro, en este caso, se les asigna un NIM que se trata de una secuencia lineal según el número de MMSRF que llegan a la comunidad. Este número de identificación es de uso único en Cataluña y cada comunidad tiene su propio registro, lo que ocasiona que no se identifique con claridad si el/la menor ya ha estado tutelado/a en otras CCAA, creando una confusión y un solapamiento en su identidad a nivel Estatal.

Otro de los problemas que suceden en su identificación, son los errores en la inscripción del nombre, lo que supone que, al iniciar el procedimiento de regularización de la situación administrativa, se tenga que gestionar primeramente la modificación y corrección de los datos, ocasionando así un retraso considerable en el procedimiento de regulación administrativa a seguir.

Después de pasar por *Mossos d'Esquadra*, se les traslada al DAI. En este primer recurso asistencial, se espera que no pasen más de unos días, siendo su permanencia de entre 24 y 48 horas según el protocolo, pero que en ocasiones se ha podido alargar hasta dos semanas y, habitualmente, pasan al menos cuatro días. De allí, serán trasladados a un centro de emergencia.

En este centro se realizará una primera fase en relación con la regularización del menor: un estudio breve del viaje que ha realizado, así como un primer contacto con las familias de origen, si las hubiera. Este primer contacto con la familia es para que tengan constancia del periplo migratorio que ha tenido el o la adolescente y para ratificar su identidad y su historia. En principio, se especifica que en este servicio debería pasar alrededor de 15 días pero lo habitual es que permanezcan alrededor de tres meses, incluso si no tienen documentación llegan a pasar fácilmente alrededor de medio año.

Este procedimiento se ha acortado notablemente después de la reforma del REX en 2021, como bien indicamos en el apartado II.3, ya que validó mucha documentación que antes no era aceptada o que dependía mucho de los acuerdos bilaterales entre Estados.

En este sentido, muchos menores de procedencia subsahariana sufrían la dificultad de que se aceptara como válidos muchos de sus documentos más allá del pasaporte, el cual también se ponía en duda en muchas ocasiones, prevaleciendo las pruebas médicas de identificación de edad. A raíz de estos hechos nos encontramos con situaciones en las que un menor podría no

ser reconocido como tal y no entrar en el sistema de protección y tampoco podría acceder a recursos para personas sin techo al tener una documentación considerada falsa por la Fiscalía. Antes de la reforma de 2021 y debido al colapso que sufría el sistema de protección, algunos MMSRF llegaron a superar el año en este tipo de servicios.

Esta reforma, también ha permitido dilatar los procesos de presentación de documentación, facilitando que los jóvenes puedan recuperar y tramitar los documentos necesarios para su regularización. Así como ha reducido los tiempos necesarios para poder solicitar la residencia en el Estado, pasando de 9 meses para iniciar el trámite a 3 meses. Después de pasar por el centro de emergencia, en la mayoría de casos, el menor acaba siendo trasladado a un SPAAI, donde hacen un estudio más extenso del caso, y se finalizan los trámites de regularización administrativa. Estos centros realizan una propuesta más personalizada para su derivación dependiendo del perfil del MMSRF. Estos centros, en principio temporales, muchas veces se convierten en definitivos, ya que muchos de ellos llegan a la mayoría de edad y no encuentran plazas en otros servicios, tanto por la escasez de servicios disponibles, como por su propio perfil. El trabajo con los jóvenes en estos centros variará mucho dependiendo del momento en el que llegue, es decir, de lo cerca que estén de cumplir la mayoría de edad, así como si tienen menos de 16 años, ya que entonces deberán ser escolarizados lo antes posible.

Es importante que, en este primer período, los programas en los diferentes tipos de centros de *emergencia* estén bien estructurados, dando la tranquilidad a los adolescentes de que mientras el tiempo avanza, su proyecto migratorio también lo hace -refiriéndonos, principalmente, a su progreso documental, así como a su formación, tanto idiomática como laboral-. Además, es importante hacerles saber en cada momento en qué situación se encuentran y trabajar con las posibles expectativas que tengan. Esto permitirá que sean conscientes y partícipes de los pasos que se van dando en su regularización administrativa y las diferentes opciones que hay para continuar su formación.

Otra de las problemáticas del momento de creación de estos centros, es que muchos se planteaban como mera recepción y retención, sin un plan educativo o una vinculación a recursos cercanos, creando también una situación de emergencia en el lugar donde se instalaban. Estos últimos han sido fuente de importantes conflictos en algunos territorios, creando situaciones de violencia que han llegado a pasar por los tribunales.

En este sentido, recordamos algunos casos como los que se dieron en el Masnou o en Castelldefels. Este último, por ejemplo, supuso un ataque por parte de un grupo jóvenes de la localidad, algunos encapuchados, que llegaron a agredir a MMSRF en la casa de colonias donde se encontraban. A pesar de que quienes realizaron la acción podrían ser alrededor de unas 25 personas, la justicia sólo ha llegado a identificar 4 de ellas. Después de este acontecimiento, la población que apoyaba a los jóvenes agresores y que iba en contra del centro de emergencia, llegaron a tirar piedras al edificio, juntándose alrededor de un centenar más de personas. Esto llevó al traslado de urgencia del centro a otra localidad. Este caso, después de 3 años, sigue

abierto y se realizó el juicio recientemente. A nivel procesal, la Fiscalía pedía inicialmente para los acusados once meses de cárcel y una multa de 9.900 euros, la Generalitat de Catalunya, por su parte, demandaba siete años y medio de cárcel o, alternativamente, un año de prisión y 10.200 euros de multa. Al haber reconocido los acusados los hechos descritos por Fiscalía, tanto el Ministerio Público como la Generalitat rebajaron su petición al contenido acordado: a tres de ellos, el MF, les acusa de un delito de participación en riña tumultuaria y otro de daños, con pena multa de hasta 1.080 euros y, al cuarto imputado, se le acusa de un delito de lesiones con pena multa de 1.170 euros, en la que también figura un agravante de discriminación por motivos racistas. La acusación popular, por su parte, representada por la Red de Inmigración y Ayuda al Refugiado, no está a favor de la petición de Fiscalía y solicita una pena de hasta 5 años de cárcel por presuntos delitos de desorden público y de odio (Reina García, 2022).

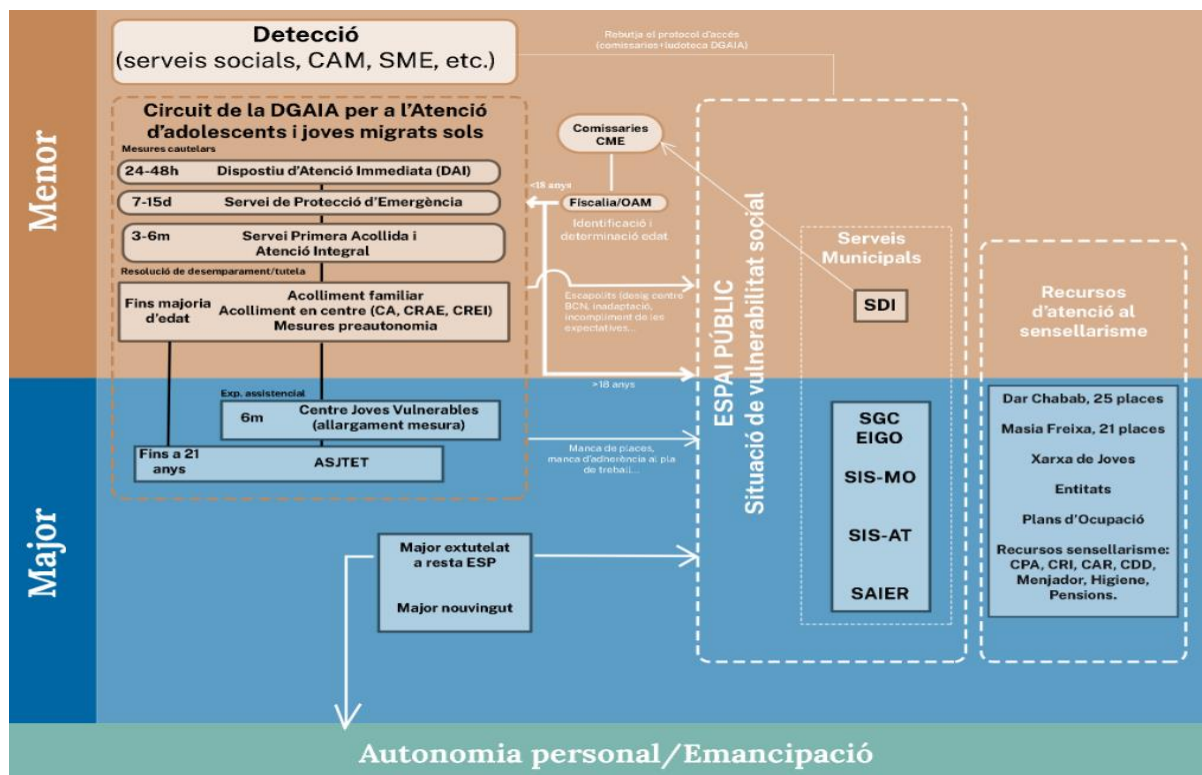
A través de estos acontecimientos, podemos observar el poco valor que tiene el colectivo de MMSRF para el MF e, incluso, la Generalitat (quien ostenta su tutela a través de la DGAIA), que entiende que ir expresamente a agredir a un colectivo por razón de su origen y procedencia, ocultando sus rostros, encapuchados y armados con palos con puntas de hierro y piedras, sólo implica la comisión de un delito leve con su consecuente ínfima sanción. De este modo, se crea un precedente y una sensación de impunidad para agresores y de desamparo para MMSRF.

Si el menor aún cuenta con el tiempo suficiente antes de alcanzar la mayoría de edad, es decir, que tiene 16 años o acaba de cumplir los 17, y dependiendo de su perfil, se hará una propuesta para que pueda seguir su desarrollo en un piso o residencia para adolescentes con autonomía.

En este último período de tiempo, los recursos residenciales han velado por que los jóvenes se vinculen con algún tipo de formación profesional que les facilite unas prácticas de empleo y, como decíamos, existen plazas en los llamados CRAE, pero realmente alrededor del 70% cumplen la mayoría de edad estando en un SPAAI. Esto supone que sean directamente derivados a un recurso para mayores de edad. Estas derivaciones se hacen mediante la entrevista del equipo técnico a los usuarios, que diseñan un informe-propuesta que se adapte al perfil y la autonomía del menor. Después la entidad que recibe al menor, también se encarga de validar si el perfil es adecuado al centro y decidirá si acepta o no la propuesta del menor.

Cuando se acepta la propuesta, el joven pasa a formar parte de la ASJTET, lo que le abre las puertas a un Plan de Trabajo Individual. Este plan, se hace de forma consensuada con el joven, y debe mostrar los compromisos por parte del usuario y de la administración para lograr su emancipación a través de distintas prestaciones. El PTI se estructura en diferentes ámbitos (vivienda, trabajo, formación, justicia y regularización, vida cotidiana, gestión económica, salud y socioeducación) (ASJTET, 2021).

En la siguiente ilustración (nº 7) podemos ver de manera orientativa este *camino* que traza el sistema de protección en el municipio de Barcelona:



Il·lustració 1: Circuit de protecció per a joves migrants sense referents familiars a Barcelona. Fuente: Servei de Detecció i Intervenció, Ajuntament de Barcelona, Elaboración Síndic de Greuges de Barcelona (2022)

III.2.3. Regularización de la situación administrativa y proceso documental

Para regularizar su situación administrativa en el Estado, los y las jóvenes tienen que realizar una serie de pasos para que sea efectivo.

En primer lugar, y como se ha comentado en reiteradas ocasiones, se da el registro por parte de *Mossos d'Esquadra*, quienes recogen sus huellas dactilares y les asignan un NIM que quedará registrado en el aplicativo *Sini@*, dando así aviso a la DGAIA. En este caso se abren dos expedientes, uno para la DGAIA y otro que abrirá el procedimiento con Fiscalía para la determinación de la edad.

En segundo lugar y tras su llegada al centro de protección de emergencia habiendo pasado previamente por el DAI, deberán ser empadronados. Esta acción es de suma importancia, ya que, en caso de no ser final y oficialmente tutelados por la administración, será a través del procedimiento administrativo de *autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo social* que, tras un mínimo de 3 años de empadronamiento municipal continuado y otros requisitos, los jóvenes podrán obtener la autorización de residencia (art. 124 REX). Para el empadronamiento también es importante que aporten algún tipo de documentación expedida por el país de origen, ya que generalmente no se aceptaba el NIM como documento oficial de identificación; contrariamente, sí que se aceptaba el decreto de minoría. Desde la modificación de la reforma implementada por el RD 903/2021, los chicos

ya llegan al centro de emergencia con una declaración de desamparo preventivo. Entonces se abre un proceso para determinar si la edad del joven y el documento que lleva es veraz y, para futuras gestiones de identificación, ya no requerirán de actas notariales que certifiquen su identidad en defecto de documento oficial, sino que será suficiente un informe de la entidad de protección (*vid.* apartado II.3).

Así, en tercer lugar y, aunque la persona -o su documentación- declare ser menor de edad, se abre un procedimiento con el MF para determinar su minoría o mayoría de edad. En algunas ocasiones, y dependiendo de su origen, veíamos que esta prueba era prioritaria según para qué documentaciones entregadas, dándose incluso la situación de expulsión de algunos chicos de origen subsahariano a pesar de tener un pasaporte que indicaba su minoría de edad. Esto se daba porque no se aplicaba un procedimiento formal y objetivo que resolviera sobre la validez o veracidad de estos documentos. En este sentido, el Tribunal Supremo declaró (STS nº 453/2014 explicada en apartado II.2.2.) contrarios a derecho los procedimientos de determinación de la edad, que se utilizaban casi de forma automatizada, bajo el pretexto de documentación no fiable (Síndic de Greuges, 2018).

En el procedimiento ante el MF y de conformidad con el artículo 35.3 de la LOEX analizado en el Capítulo II, el joven será primeramente atendido por un médico forense que después podría derivarlo a un hospital, si lo considera necesario, para realizarle unas pruebas que, en ese caso, serán a través de una radiografía de la muñeca o de la mandíbula. En este período, no se da asistencia al menor para que tenga en todo momento un representante legal, ni de un asesor que vele por su interés superior, ni se le informa adecuadamente de los procedimientos, pruebas y consecuencias de éstas, vulnerando así sus derechos y las leyes referenciadas en los capítulos anteriores. Las pruebas que se le realizan, además, tienen un margen de error de más o menos 2 años, siendo muy diferentes los resultados dependiendo del origen del menor, vinculado principalmente a los diferentes tipos de físico y de desarrollo: *«La referencia que se tiene como base, además, es la de un menor de origen occidental, de los países del norte de Europa, y de hace más de 40 años»* tal y como indica Mercè Milán, trabajadora del equipo técnico de un SPE (*vid.* entrevista completa en Anexo).

En estos casos encontramos varios tipos de problemas ya que los jóvenes se ven envueltos en un exceso de pruebas médicas sin garantías jurídicas. Siendo, además de tipo radiológico, que no dan resultados fiables. Las consecuencias de esta mala praxis pueden ser desastrosas:

«si a un niño se le identifica incorrectamente como mayor de edad, ya sea por su apariencia o por un error en las pruebas, queda expuesto a vivir en la calle, ser detenido, expulsado del país o ingresado en un Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), lo que implica una privación de libertad en contra de la ley» (UNICEF, s/f).

A raíz de la última modificación del REX, en 2021, se ha empezado a dar por válida la documentación oficial aportada por muchos menores, como, por ejemplo, el libro de familia, documentos de identificación nacional o certificados de nacimiento, aunque a pesar de ser

aceptados, los menores tendrán que obtener un pasaporte en sus respectivos consulados o embajadas. Actualmente, como menciona en la entrevista Mercè Milán, ya no se expulsan a los jóvenes a la calle con tanta facilidad. Anteriormente, al no existir ningún tratado o convenio especial que diera validez a los documentos mencionados, se hacía prevalencia, por ejemplo, por parte de la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Barcelona, de la edad derivada de las pruebas médicas.

Mientras se espera la confirmación de la minoría de edad, se hace un diagnóstico acerca de la situación personal y familiar. En este momento es cuando se produce el contacto con los familiares y se ofrece la posibilidad de reagrupación con la familia en el país de origen. Normalmente la familia y el joven tiene que estar de acuerdo con el proceso migratorio que ha realizado el menor. Se intenta tener informada a la familia de los pasos y procedimientos que se realizan para la regularización administrativa del joven, así como confirmarles que se encuentra tutelado por la administración española, además de informarles sobre los traslados del menor a otros centros. Este análisis de su situación sociofamiliar servirá para su posterior derivación a otro recurso. Cuando se confirma la identidad del joven, se declara el desamparo definitivo y se confirma la tutela efectiva por parte de la administración.

En caso de que el joven sea huérfano, se intenta contactar con la familia nuclear o personas cercanas a ella que puedan confirmar su identidad. Cuando se tiene la confirmación, se declara también el desamparo definitivo siendo asumida la tutela por parte de la DGAIA, en Cataluña.

Tras esta declaración, si el MMSRF cuenta con toda la documentación en regla, se le suele conceder la autorización de residencia. Desde la modificación del REX en 2021, esta autorización ofrece la posibilidad de trabajar, como hemos visto en el Capítulo II. Además, esta última modificación permite que la primera residencia se dé por un período de dos años, en vez de uno, como se daba antes. También alarga los plazos de entrega de documentación y ofrece el derecho de regularización a los y las jóvenes extuteladas hasta los 23 años.

III.3. 18 años. ¿Y ahora qué?

La llegada a la mayoría de edad supone el comienzo de una nueva etapa. Para los y las jóvenes de origen comunitario, significa un momento de ilusión, donde se encuentra el inicio de la vida independiente, ya que representa el acceso a la *emancipación*. En cambio, para los y las jóvenes migrantes tutelados/as por la administración pública, es una especie de salto al vacío. De repente, de un día para el otro, los chicos/as que ayer eran menores, hoy se han convertido en adultos-niños (Giralt, 2015). A partir de este momento, se considera que la persona ya puede valerse por sí misma y desarrollarse de manera autónoma. De esta forma, la mayoría de edad se presenta como un momento crítico para estos/as jóvenes que se encontraban en el sistema de protección.

Para algunos de ellos/as, que están bajo la tutela de la administración, este momento, les va a suponer la salida del sistema de protección con o sin autorización de residencia, dependiendo su situación administrativa, pero en muchos casos sin las condiciones para poder cubrir las necesidades básicas y construir un proyecto de futuro. Estos jóvenes que salen del sistema de protección, donde han sido tratados como menores en situación de desamparo, pasan de golpe al sistema de inmigración, en muchas ocasiones en situación de exclusión residencial o de sinhogarismo. Esto hace plantearnos también, como señalábamos en las propuestas de mejora del RD 903/2021 del apartado II.3, la situación de atención a las personas sin hogar y la necesidad de implementar medidas que vayan más allá de las que se adoptan con carácter de urgencia, como los albergues; hablamos de planes de actuación para integrar a este colectivo de la manera más adecuada posible al funcionamiento de la sociedad y dotarlos de herramientas para poder seguir su desarrollo personal.

Llegada la situación en la que no se le ha concedido la autorización de residencia, antes de la reforma de REX de 2021, al joven sólo le quedaba la opción de regular su situación administrativa a través de la LOEX. Esta ley fija requisitos que, hasta con los beneficios administrativos de una persona nacional española -entendiéndolo como el top administrativo español-, son difíciles de cumplir, generando la propia legislación discriminaciones por razón de clase o procedencia: estos requisitos exigen, entre otras, una oferta laboral a jornada completa y con duración mínima de un año que deberá, por otra parte, ser cumplida bajo riesgo de denegación de la renovación; también exige la acreditación mediante padrón municipal de 3 años en territorio español, sin embargo, para empadronarse en un domicilio es preciso acreditar ser titular de un derecho de arrendamiento, propiedad, usufructo o análogo (o que la persona titular de estos derechos acceda a empadronar a una tercera en su domicilio) pero para poder acceder a estos títulos -principalmente al de arrendamiento- es preciso acreditar un trabajo estable, suficientemente remunerado y conforme a la legislación laboral, derecho que también les es negado por, precisamente, no tener esa autorización de residencia y trabajo que tratan de conseguir y, como hemos visto, en muchas ocasiones ni siquiera eran empadronados por las administraciones que ostentaban su tutela.

De este modo, se convierte este procedimiento administrativo en un círculo vicioso de imposibilidades o improbabilidades que aparenta abrirse pasada una década en el país, no por precepto legal sino por el verdadero e inevitable arraigo de la persona en la comunidad.

En paralelo, existen las transposiciones de la Unión Europea, que simulan flexibilizar estos procesos anclando a las personas de terceros estados a otras de nacionalidad comunitaria.

Por último, existe en las diferentes normas en materia de extranjería, una diversidad de procedimientos administrativos que conceden autorizaciones de residencia si la cuenta bancaria es generosa o si las razones del viaje son inversiones, de las cuales destaca la inmobiliaria, amparando la especulación en este sector y cerrando nuevamente el círculo ya no sólo en lo relativo al derecho a la residencia, sino que ahora también en lo referente al derecho a la

vivienda. «*Otra de las situaciones que se puede encontrar es que se dé la aplicación del régimen sancionador, pudiendo ser expulsados del territorio español (art. 57 LOEX)*» (Vinaixa, 2019, p.596).

Evidentemente y, tras las situaciones descritas a lo largo del presente trabajo, estas últimas opciones son prácticamente imposibles, cuando no poco recomendadas a efectos prácticos y emancipatorios, para el perfil de un MMSRF extutelado.

A pesar de esta situación, muchas entidades del Tercer Sector han intentado dar respuesta a las necesidades de los jóvenes declarados mayores de edad, vinculándolos a redes que fomentan la inserción laboral a través de formaciones profesionales y prácticas. Así, en algunas ocasiones se puede asignar a estos jóvenes -justificando previamente con informe que acredite su formación- a recursos asistenciales como los RIL. En otros casos, se intentaban derivar a entidades que ofrecen alojamiento y comida para paliar momentáneamente su situación. Pero, nuevamente, son soluciones insuficientes o volátiles que no cubren la raíz del problema.

En cambio, cuando llegan a la mayoría de edad habiendo sido reconocida la tutela por parte de la administración, algunos de ellos, pasando a formar parte de la ASJTET, en Cataluña se encuentran diferentes servicios para el acompañamiento ya que:

«Los recursos de transición a la vida adulta se presentan como una estrategia para ofrecer el apoyo que necesitan los jóvenes extutelados para superar de manera adecuada y resiliente el complicado proceso de la transición» (Herrera-Pastor, Padilla-Carmona y González-Monteagudo, 2020).

Otra de las situaciones es la mencionada en el apartado III.2.2 sobre el circuito del o la menor. Hablamos de los diferentes tipos de recursos de vivienda que se pueden encontrar los y las jóvenes cuando cumplen la mayoría de edad y que normalmente permanecen en ellos hasta el momento en que encuentran un empleo estable, ya que se considera que ha logrado el máximo objetivo para su autonomía en el servicio. Desde entonces se empieza a preparar su emancipación, de modo que otra persona pueda recibir la atención que se prestó al primero. En sí, cada entidad que atiende a los y las jóvenes, tiene un proyecto educativo específico para cada servicio, así como su funcionamiento, criterios y normas. Éstas también se adecuarán dependiendo del perfil al que estén atendiendo. Aunque el objetivo es dotarles de herramientas para la emancipación y el recurso se ofrece hasta que muestran grandes nociones de autonomía. También pueden ser apartados antes de tiempo si presentan algún comportamiento disruptivo.

La principal herramienta para ayudar a los jóvenes en crear las bases para su emancipación es la prestación económica:

«En Cataluña los jóvenes pueden solicitar una prestación sujeta al Plan de Trabajo Individual (PTI) de 666,98 euros mensuales una vez cumplida la mayoría de edad. El requisito hasta 2018 para recibir la prestación hasta los 21 años (ampliable hasta los 23 si estaban cursando estudios postobligatorios) era haber estado más de 3 años tutelado, y para recibirla durante 6 meses, haber estado menos de tres años

tutelado (ASJTET, 2018). A partir de 2019 los jóvenes con más de un año tutelados pueden recibir la prestación hasta los 21 años y con menos de un año tutelados pueden recibirla durante 1 año. Otros requisitos son vivir fuera del núcleo familiar y no contar con ingresos suficientes (L 4/2019, del 24 de julio). En 2018 fueron beneficiarios de esta prestación un total de 1097 jóvenes» (Sanz y Sevillano-Monje, 2022, p.203)

Cuando el/la joven empieza a trabajar, se le plantea un plan de ahorro, haciendo una simulación de los gastos a los que se enfrentaría si viviese solo/a. Ese dinero se deja guardado en el banco. Cada poco se hace una revisión de ese plan económico. El/La joven, además, sólo puede gastar libremente el 10-20% de su salario, aunque también se le permite enviar cantidades fijas no superiores a 200€ a la familia en el país de origen. Aun así, sigue cobrando la paga destinada que le dan en el centro, la cual en la mayoría de ocasiones no supera los 20€ semanales.

«La salida del recurso se programa a los 2/3 meses desde la fecha en que el joven ha empezado a trabajar, o cuando dispone de unos 2.000€ ahorrados en el banco, para poder hacer frente al primer mes de alquiler y la fianza. Si el joven empieza a trabajar y se vuelve disruptivo al servicio, no participa en las tareas y actividades del piso o no asume sus deberes, debe irse» (Gil Vives, 2020, p.10).

La situación que se encuentran a la llegada a la mayoría de edad también tiene que ver con la atención que han recibido en los diferentes dispositivos. Éstos fueron creados principalmente en un momento de crisis, donde había que dar respuesta a una situación de emergencia social, que después también se vio muy marcada por la situación de crisis por el COVID-19. En esta última, se priorizó la creación de plazas para dar cobijo a jóvenes que se encontraban en situación de desamparo. Esto se dio en detrimento de dotar de herramientas y de un acompañamiento productivo y educativo a jóvenes en su proceso de inclusión social.

Cómo lleguen los y las jóvenes a este momento, determinará su desarrollo y adaptación a la sociedad de acogida. A pesar de encontrarse en una situación administrativa regular, si no se cuenta con las habilidades básicas requeridas para entrar en el mercado laboral (que tampoco ofrece muchas oportunidades al colectivo de jóvenes en general, encontrándonos siempre con cotas mayores del 20% de desempleo en la franja de 16-24 años), es decir, con un mínimo de formación y un manejo fluido de la lengua, se sitúan ante un escenario bastante complejo.

Como veíamos en el apartado II.3, la reforma implementada por el RD 903/2021 ha supuesto un gran avance frente a toda esta problemática, facilitando, sobre todo, el poder acceder a una autorización de residencia y trabajo, tanto a través de un procedimiento de renovación (art. 197 REX) como mediante un procedimiento de autorización inicial (art. 198 REX). Asimismo, la DT única del RD, ha supuesto un alivio para muchas personas jóvenes extuteladas que no veían solución, a corto plazo, a su irregularidad administrativa. En este sentido y como indica la FEPA en su Informe de primeras valoraciones (FEPA, 2022, p.19), el procedimiento por excelencia al que podía acogerse este colectivo, antes de la reforma, era el de arraigo social; así, varias de ellas serían parte de las personas que han quedado fuera de la aplicación de la reforma, en tanto que pudieron regularizar su situación administrativa a través de este procedimiento antes de la entrada en vigor del RD 903/2021.

CONCLUSIONES

Tal como ha sido planteado, la migración es un fenómeno dinámico tan antiguo como la humanidad. Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué significa migrar hoy? y, específicamente, ¿en qué condiciones migran los y las menores sin referentes familiares?

En un contexto de crisis global, entendemos que la crisis no es la migración en sí misma, sino que ésta viene dada por una multiplicidad de factores, sociales, económicos y culturales, como así también, por las profundas desigualdades que se entrelazan con la discriminación en un mundo que se encuentra inmerso en la globalización capitalista con su profundo impacto negativo sobre colectivos vulnerabilizados afectando sus derechos fundamentales, como en el caso de los y las MMSRF.

En este contexto, el mundo de hoy necesita, no sólo realizar un replanteamiento institucional general sobre las relaciones Centro-Periferia y las políticas implementadas, sino también, un replanteamiento relativo a la adopción de grandes compromisos y a la participación que tienen los Estados tanto a nivel internacional como nacional y local, ya que la atención a las personas migrantes y, especialmente los y las de MMSRF, debe encontrarse de manera sostenida en la agenda pública de todos los países. Entendemos pues, que las migraciones no son una fase transitoria o una crisis puntual, sino que necesitan respuestas inmediatas y requieren de un sistema de gobernanza internacional que dé efectivo cumplimiento a los tratados internacionales con jerarquía constitucional y carácter vinculante y donde se ponga en el centro al interés superior del menor.

En efecto, el análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo revela que los países se verán cada vez más interpelados en la necesidad de asegurar la inclusión, el bienestar y los derechos de las personas migrantes, pudiéndose considerar la Agenda 2030 como un instrumento idóneo capaz de transversalizar objetivos comunes como: la erradicación de la pobreza; la reducción de las desigualdades; el combate contra la discriminación y la universalización del acceso a la salud, a la educación, al agua y saneamiento, a la energía y a los servicios básicos, como factores equiparadores de derechos indispensables e inalienables.

Es por ello, que el mundo de hoy necesita respuestas globales, nacionales y locales, en clave de DDHH y con fuertes puntos de encuentro creados a base del diálogo, la corresponsabilidad, el respeto a la diversidad, la coherencia, la coordinación y la cooperación interinstitucional.

Respecto de la dimensión internacional, podemos mencionar que, si bien existe abundante legislación, la gran mayoría carece de carácter vinculante para los Estados y esto genera indefectiblemente un marco de inseguridad jurídica e inestabilidad dejando su cumplimiento librado a la buena voluntad de estos.

En el marco de la legislación española, podemos considerar, también, que la misma es bastante completa en cuestión de amparo y garantía de los derechos de los y las menores en general y configura una teoría de protección de menores desamparados/as muy acorde con la tónica internacional. Pero en contraposición, en relación con normas específicas en materia de extranjería y de MMSRF, se desprende una clara voluntad repatriadora e incluso de rechazo en las mismas fronteras, sin contemplar las leyes nacionales que predicán igualdad e indiferencia en cuanto a nacionalidades o procedencias, aún y tratándose de menores de edad e imperando el principio del interés superior del menor.

También se ve esta voluntad repatriadora, con el establecimiento de trabas administrativas a la hora de migrar de forma administrativa regular y una vez que se encuentran en el territorio de acogida, así como en la práctica de devoluciones masivas y en caliente como respuesta política. Sin embargo, hemos podido verificar que, con gran pragmatismo cínico, cuando la administración española precisa mano de obra, interesa su regularización y decreta procedimientos ágiles y fáciles para ello.

La llegada masiva, en 2018, de MMSRF supuso un enorme desafío para la administración. A pesar de la gran voluntad y disposición expés de una gran cantidad de recursos asistenciales y de personal, los déficits mencionados y el adoptar el fenómeno migratorio como un problema, generó excesivo control, provocando en los y las MMSRF estigmatización y estancamiento en esta primera fase de su recorrido administrativo, creando frustración y problemáticas en los lugares de acogida, en contraposición a satisfacer sus necesidades y bienestar.

En la actualidad, dos hechos concretos permiten vislumbrar cambios positivos, por un lado, la crisis del COVID-19 y el consecuente cierre de fronteras, supuso, en parte, un alivio en la presión ejercida al sistema de protección, dando margen para el asentamiento de recursos asistenciales de transición a la vida adulta, tanto para menores, como para los y las que habían cumplido la mayoría de edad. Y, por otro lado, la implementación de la modificación del REX a finales de 2021, mediante el RD 903/2021, que comienza a mostrar ya su eficacia generando mayor facilidad y menor tiempo a la hora de realizar los trámites documentales y en las posibilidades de los y las MMSRF de acceder al mercado laboral.

También queremos destacar que los escasos estudios, procedimientos reglados e indicadores sobre el colectivo de las MMSRF, es otro de los inconvenientes que hemos detectado que limitan la corrección y mejora continua del sistema de acogida.

Ante este contexto, queremos hacer nuestra aportación constructiva y proponer algunas acciones de mejora:

- Incentivación de programas de cooperación internacional financiados públicamente que apuesten por el desarrollo sostenible de los países de origen de los y las MMSRF y que estén encaminados a lograr la prevención de las migraciones forzosas y, por tanto, a minimizar o erradicar las causas que las generan.

- La modificación del contenido de las leyes estudiadas:
 - A parte de la modificación de las leyes estudiadas desde una perspectiva integradora y antirracista, la revisión de la terminología empleada en las normas para que no contribuyan a la estigmatización y discriminación, que incluya el rechazo del término MENA y acoja un nuevo término: MMSRF.
 - Eliminación del amparo legal y constitucional de las devoluciones en caliente o rechazos en frontera y las devoluciones masivas.
 - Enfoque normativo que dé cabida a las personas que se están quedando fuera de la reforma del REX de 2021 mediante medidas como ampliar la franja de edad en aquellos casos en los que todavía, los y las MMSRF, están vinculados a programas de emancipación y/o de protección; detectar y elaborar los perfiles que efectivamente quedan apartados de estas mejoras y proporcionarles atención y asistencia mediante programas de empoderamiento o similares, poniendo especial empeño en los que incluyan a las personas en situación de calle y sin recursos; facilitar el trámite y el acceso a la documentación.
- Responsabilidad administrativa: desarrollo de instrucciones tendentes a la coordinación y unificación de la praxis administrativa en los procedimientos de regularización, hay que unificar criterios en las resoluciones, así como disponer recursos suficientes en las Oficinas que tengan mayor número de expedientes de modo que se garantice el cumplimiento de los plazos fijados en la ley, así como dar mayor impulso a las solicitudes de renovación iniciadas de oficio con el fin de facilitar y agilizar los trámites, tanto a las personas extuteladas como a las propias administraciones.
- Apoyar a las personas jóvenes extuteladas en sus proyectos de emancipación desde una actuación multidisciplinar que incluya tanto la cuestión burocrática como la emocional, la formativa, la habitacional y la laboral. Así, en el ámbito de la gestión local, aún podrían llevarse a cabo acciones para mejorar la integración y acompañamiento de los y las jóvenes, tales como el acogimiento familiar, la generación de redes comunitarias informales de soporte o la socialización intercultural e intergrupala, a través de, por ejemplo, el acompañamiento socioeducativo mediante la apertura de aulas de acogida que les den autonomía idiomática.

Finalmente, consideramos que, a nivel general, en el debate público de la migración contemporánea debe hacerse ver que los beneficios que traerá la extensión de la protección social a todas las personas migrantes sin distinción alguna de su origen, género, edad o estatus legal, beneficiará al conjunto de la población, ya que contribuirá a la inclusión social, a la mejora de las condiciones en las que se produce la convivencia y a la democracia, reforzándola y siendo una respuesta a las situaciones de desigualdad estructural.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Legislación y jurisprudencia

Ordenada por rango normativo, territorial y fecha de publicación, de más reciente a más antigua.

Convención de Nueva York sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre 2006

Convención de La Haya relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños, de 19 de octubre de 1996

Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Resolución 45/158 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1990

Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, resolución 526 A (XVII), de 26 de abril 1954

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados resolución 429 (V), de 28 de julio de 1951

Declaración de París sobre los Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948

Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, de 28 de febrero de 1924

Protocolo de Palermo sobre la Prevención, Represión y Sanción del Tráfico de Personas de diciembre 2000

Protocolo sobre la Protección y el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, de 10 de diciembre de 2018 (A/RES/73/195)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A-XXI- de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1996

Tratado de Roma sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011

Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004

Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros (97/C 221/03)

Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo de Europa, de 12 de abril de 2017

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 6 de mayo de 2010 – Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 – 2014)

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007

Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho *ad referendum*, en Dakar el 5 de diciembre de 2006

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992

Memorando entre España y Senegal en el ámbito de la gestión y la gobernanza de las migraciones, hecho en Dakar el 9 de abril de 2021

Memorando entre España y Senegal sobre los movimientos migratorios seguros, ordenados y regulares, hecho en Dakar el 9 de abril de 2021

Constitución Española de 29 de diciembre de 1978

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y de su integración social

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

Ley Orgánica 1/1991, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017

Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público en la AGE y el sector público institucional estatal

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

Real Decreto - Ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19

Real Decreto - Ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario

Real Decreto - Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Real Decreto - Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud

Real Decreto - Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones

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

Real Decreto 286/2021, de 20 de abril, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo

Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas

Real Decreto de 24 de julio de 1889, del Código Civil español

Resolución de 5 de junio de 2017, de la SGIE, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2017, por el que se aprueban las instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la residencia temporal de menores y la estancia de los monitores, de origen saharauí, en España en el marco del Programa “Vacaciones en Paz 2017”

Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.

Resolución 2263 de 12 de septiembre de 2013, del Parlamento Europeo, por la que reconoce la existencia de la dispersión de normativa referente a la protección de los Menores No Acompañados en la Unión Europea.

Resolución 1810 de 15 de abril de 2011, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la que establece los derechos y garantías en la llegada, estancia y regreso de los Menores No Acompañados en Europa.

Resolución 97/C 221/03 de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros

Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania

Orden SND/421/2020, de 18 de mayo, por la que se adoptan medidas relativas a la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y a otras situaciones de los extranjeros en España, en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

Orden TMS/1277/2019, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2020

Orden TMS/1426/2018, de 26 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2019

Instrucción SEM 1/2020, de 6 de marzo, por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral

Instrucción DGM 3/2020, de 14 de abril, sobre la prórroga de los trabajadores migrantes cuyo permiso de trabajo concluya en el periodo comprendido entre la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 en virtud del Artículo 2.1 C) Real Decreto-Ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario

Instrucciones DGM 5/2020, de 8 de junio, sobre la renovación de las autorizaciones de residencia y/o trabajo en el contexto del COVID 19,

Instrucción DGM 7/2020, de 8 de julio, sobre el desplazamiento de menores extranjeros con fines de escolarización

Instrucciones DGM 8/2020, de 20 de septiembre, sobre la residencia en España de los progenitores nacionales de terceros países, de menores ciudadano de la Unión, incluidos los españoles

Instrucciones DGM 9/2020, de 29 de septiembre, sobre el régimen aplicable a los jóvenes, nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular de entre los 18 y los 21 años que hayan sido empleados en el sector agrario con base en el real decreto ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, cuando finalice su vigencia

Instrucción Conjunta del Director General de Migraciones y del Comisario General de Extranjería y Fronteras, de 15 de marzo de 2019, por la que se determina el criterio a tener en cuenta respecto a los procedimientos de extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales venezolanos en España

Instrucción SGIE 1/2016, sobre el procedimiento administrativo y la organización territorial en materia de extranjería a la luz de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público en la AGE y el sector público institucional estatal.

Comunicación de la DGM, de 18 de marzo, sobre el alcance del RD 463/2020, de 14 de Marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con la Disposición adicional tercera relativa a la suspensión de plazos administrativos

Nota Interna de la Unidad de Extranjería de la FGE núm. 2/2018, sobre seguimiento de los expedientes de revisión de los decretos de determinación de la edad de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad

Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro segundo del Código Civil de Cataluña

Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia

Ley 8/2002, de 27 de mayo, de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y de regulación de la atención especial a los adolescentes con conducta de alto riesgo social

STJUE, Pleno, de 8 de marzo de 2011

STJCE, Pleno, de 19 de octubre de 2004

STEDH, Gran Sala, de 13 de febrero de 2020

STC, Pleno, nº 13/2021, de 28 de enero de 2021

STC, Pleno, nº 172/2020, de 19 de noviembre de 2020

STS Sala de lo Civil nº 796/2021, de 22 de noviembre de 2021 (Roj: STS 4266/2021)

STS Sala de lo Civil nº 357/2021, de 24 de mayo de 2021 (Roj: STS 2164/2021)

STS Sala de lo Civil nº 307/2020, de 16 de junio de 2020 (Roj: STS 2198/2020)

STS Sala de lo Civil, nº 507/2015, de 22 de septiembre de 2015 (Roj: STS 4109/2015)

STS Sala de lo Civil nº 368/2015, de 18 de junio de 2015 (Roj: STS 2574/2015)

STS Sala de lo Civil nº 320/2015, de 22 de mayo de 2015 (Roj: STS 2065/2015)

STS Sala de lo Civil nº 11/2015, de 16 de enero de 2015 (Roj: STS 26/2015)

STS Sala de lo Civil nº 453/2014, de 23 de septiembre de 2014 (Roj: STS 3818/2014)

Bibliografía

Ordenada alfabéticamente y por año de publicación, de más reciente a más antigua.

ACNUR (1997). *Guía y procesos en la atención a los niños sin acompañantes solicitantes de asilo*. Naciones Unidas.

ACNUR (2021). *Informe de tendencias Globales*.

<https://www.acnur.org/tendencias-globales.html>, consultado el 25/05/2022

ÁGUEDA, P. (2014, 10 de octubre). *Qué son las tarjetas “black” y por qué no son solo unos gastos llamativos*. ELDiario.es

https://www.eldiario.es/gastos_tarjetas_black/tarjetas-black_1_4594795.html

ALCÁNTARA, R. (2018, 12 de febrero). *Una década de un acuerdo bilateral sobre menores y escasos resultados*. El Faro de Melilla.

ÁLVAREZ MEDINA, S. (2021). *Derechos Sociales y pobreza. Algunas reflexiones desde las categorías de público y privado. Derecho y pobreza*. Cátedra de Cultura Jurídica.

<https://elfarodemelilla.es/una-decada-acuerdo-bilateral-menores-escasos-resultados/>

ARNAL, N. y GARCÉS, B. (2021). *Joves emigrats sols fora dels sistemes d’acollida: diagnosi del cas de Barcelona*. CIDOB.

ASJTET (2021). *Memoria 2020*. DGAIA.

APPADURAI, A. (1996). *Modernity at large. Cultural dimensions of globalization*. University of Minnesota Press.

BA, C. O. (2007). *Barça o barzakh: migración clandestina senegalesa hacia España, entre el Sahara Occidental y el océano Atlántico*. Casa Árabe.

BARBERO, I. (2013). *El movimiento de los Sin-Papeles como sujeto de juridicidad*. Revista Internacional de Sociología, vol. 71, nº1, enero-abril, 37-64.

BRAVO, A., y SANTOS-GONZÁLEZ, I. (2017). *Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención*. Revista Psychosocial Intervention, nº26 (1), p. 55-62. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1132055915000599>

CALVO CARAVACA, A. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2018). *Derecho Internacional Privado, vol. II*. Comares.

CEAR (2021, 4 de febrero). *Caso Tarajal: 15 muertes y siete años de impunidad*.

<https://www.cear.es/caso-tarajal/>

CEPAL (2018). *Protección social y migración, una mirada desde las vulneraciones a lo largo de la migración y de la vida de las personas*. Naciones Unidas

CEPAL (2002a). *Globalización y desarrollo*. Naciones Unidas.

CEPAL (2002b). *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Naciones Unidas.

CERIANI, P. (2021). *Canarias: niños y niñas migrantes en una de las rutas más peligrosas del mundo*. UNICEF.

CGAE (2020, 25 de junio). *El Tribunal Supremo zanja la problemática de la determinación de la edad de los niños y niñas que llegan solos a España*. Consejo General de la Abogacía

Española. <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/el-tribunal-supremo-zanja-la-problematica-de-la-determinacion-de-la-edad-de-los-ninos-y-ninas-que-llegan-solos-a-espana/>

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*. Naciones Unidas

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2013). *Observación general nº14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1 de la Convención de Derechos del Niño)*. Naciones Unidas

CUÉ, C. E. y HERNÁNDEZ, J. A. (2010, 18 de abril). *Corrupción a la sombra del poder*. El País. https://elpais.com/diario/2010/04/18/domingo/1271562756_850215.html

DGAIA (2020). *Servei de protecció d'emergència per a menors d'edat estrangers no acompanyats*. Generalitat de Catalunya.

EL PAÍS, REDACCIÓN (1999, 18 de noviembre). *Cascos garantiza la aprobación de la Ley de Extranjería, pese a la oposición de Mayor*. El País. https://elpais.com/diario/1999/11/18/espana/942879622_850215.html

EL PUNT AVUI, AGÈNCIES (2017, 9 de maig). *La Generalitat va detectar irregularitats al Palau ja al 2002 però no va fer res*. El Punt Avui. <https://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/1138171-la-generalitat-va-detectar-irregularitats-al-palau-ja-al-2002-pero-no-es-va-fer-res.html>

EUROPA PRESS (2021, 4 de enero). *Más de 41.800 inmigrantes llegaron a España en 2020, un 29% más que en 2019, 23.023 de ellos a Canarias*. Europa Press. <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-mas-41800-inmigrantes-llegaron-espana-2020-29-mas-2019-23023-ellos-canarias-20210104181017.html>

EUROPA PRESS, EDIZIONES (2016, 29 de diciembre). *10 noticias que marcaron a España en 2016*. Europa Press. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-10-noticias-marcaron-espana-2016-20161229121905.html>

FELIPE PÉREZ, B. (2021). *Huir del Clima*. CEAR y GREENPEACE. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/10/informe-huir-del-clima.pdf>

FELIPE PÉREZ, B. (2019). *Perspectiva de género en las migraciones climáticas*. ECODES

FEPa, EQUIPO JURÍDICO (2022). *Informe: Primera valoración del impacto de la reforma del Reglamento tras la entrada en vigor del Real Decreto 903/2021*. FEPa.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2015). *Funciones de las cláusulas de excepción en el proceso de localización de la norma de conflicto*. Revista española de Derecho Internacional.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2021). *Memoria elevada al Gobierno de S.M.*
https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA_SITE/index.html

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2019). *Memoria elevada al Gobierno de S.M.*
https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/index.html

GARCÍA, E. (2016). *De menores inmigrantes en protección a jóvenes extranjeros en prisión.*
InDret - Revista para el análisis del derecho.

GIDDENS, A. (1991). *The Consequences of Modernity.* Polity Press.

GIL VIVES, S. (2020) *La socialización, la inculturación y la inserción (socio)laboral de los chicos y chicas que migran solos y solas.* Escola Itinere, Eduvic.

GIRALT, E. (2015). *MENA (Menors Estrangers No Acompanyats). Els infants adults.* Revista de Treball Social. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, 205, p. 80-87.

GONZÁLEZ, A. (2010). *Evolución del papel de las entidades de acción social y del educador social en la atención de los Menores Migrantes no Acompañados.* Educación Social, (45), 166-183.

GONZÁLEZ, M. (2000, 8 de julio). *El Gobierno aprueba una reforma restrictiva de la Ley de Extranjería suavizada con ligeros retoques.* El País.
https://elpais.com/diario/2000/07/08/espana/963007225_850215.html

GRAÍÑO CALAZA, I. (2022, 26 de junio). *Fronteras. Melilla: la tragedia y la muerte generadas por las políticas de control migratorio.* El Salto.
<https://www.elsaltodiario.com/fronteras/melilla-la-tragedia-y-la-muerte-generadas-por-las-politicas-de-control-migratorio>

HAMUDI BACHRI, S. (2022, 7 de enero). *Vacaciones por la paz.* Spanish Revolution.
<https://spanishrevolution.net/vacaciones-por-la-paz/>

HERRERA-PASTOR, D., PADILLA-CARMONA, M. y GONZÁLEZ-MONTEAGUDO, J. (2020). *Acompañamiento sociopedagógico, holismo y longitudinalidad: Claves de una buena práctica con un menor infractor.* Revista Fuentes 22(1), p. 62-74.

IGLESIAS MARTÍNEZ, J. y LEGAZ CERVANTES, F. (2009). *La migración internacional de los menores extranjeros no acompañados de origen subsahariano hacia las Islas Canarias.* Fundación Nuevo Sol.

IPREM (2022). *Iprem 2022.* <https://www.iprem.com.es/2022.html>, consultado el 26/06/2022

LA VANGUARDIA, REDACCIÓN (2017, 11 de diciembre). *Cronología de las principales noticias de 2017 en España.* La Vanguardia.

OBERMAYER, F., OBERMAYER, B., WORMER, V. y JASCHENSKY W. (2016, 3 abril). *Panama Papers. The secrets of the dirty money*. Süddeutsche Zeitung.

<https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56febff0a1bb8d3c3495adf4/>

OIM (2022). *Informe sobre las migraciones del mundo*. OIM.

OIM (2014). *Outlook on Migration, Environment and Climate Change*. OIM.

OLIVERES, A. (2021). *Paraules d'Arcadi. Què hem après del món i com podem actuar*. Angle Editorial.

PARRA, S. (2019). *MENA' vs 'adolescents migrants sense referent familiar*. Social.cat, 24 de abril de 2019.

<https://www.social.cat/opinio/10069/mena-vs-adolescents-migrants-sensereferents-familiars>.

PÉREZ, F. J. (2019, 30 de diciembre). *2019, el largo año de la España en funciones*. El País.

https://elpais.com/politica/2019/12/29/actualidad/1577632970_898206.html

PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN (2021, 6 de mayo). *Niños y jóvenes*.

<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/ninos-migrantes> (Consultado el 4 de mayo de 2022)

REINA GARCÍA, A. (26/04/2022). *Los acusados de atacar el centro de menores de Castelldefels reconocen los hechos*. NIUS: Europa Press.

REVISTA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2021, 16 de diciembre). *Estos serán los importes del Ingreso Mínimo Vital en 2022*. La Revista de la Seguridad Social.

<https://revista.seg-social.es/-/estos-ser%C3%A1n-los-importes-del-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-en-2022>

REVISTA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2018, 7 de julio). *Magdalena Valerio preside la Conferencia Sectorial de la Inmigración*. La Revista de la Seguridad Social.

<https://revista.seg-social.es/-/magdalena-valerio-preside-la-conferencia-sectorial-de-inmigraci%C3%B3n>

ROMERO, J. M. (2014, 29 de junio). *Los negocios de Urdangarín empezaron el año que se endeudó con Pedralbes*. El País.

https://elpais.com/politica/2014/06/28/actualidad/1403986355_133388.html

SÁNCHEZ, G. y HERRERA, E. (2020, 19 de noviembre). *El Constitucional avala las devoluciones en caliente en Ceuta y Melilla*. ElDiario.es.

https://www.eldiario.es/desalambre/constitucional-avala-devoluciones-caliente-ceuta-melilla_1_6444818.html

SANZ, C. y SEVILLANO-MONJE, V. (2022). *Los recursos de apoyo a la transición a la vida adulta de los jóvenes tutelados y extutelados en Andalucía y Cataluña. Un estudio comparado*. Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria, 40, p. 195-209. DOI: 10.7179/PSRI_2022.40.11

SENOVILLA HERNÁNDEZ, D. (2007). *Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa*. Observatorio Internacional de Justicia Juvenil.

SERRANO CABALLERO, E. y JAEL SALAMANCA, D. (2017). *Menores migrantes no acompañados en la Unión Europa*. Foreign Affairs.

<https://revistafal.com/menores-migrantes-no-acompanados-en-la-union-europea/>

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2018). *La situación de los menores migrantes sin referentes familiares en Cataluña*. Síndic de Greuges de Catalunya.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2013). *Informe sobre els infants acollits en família*. Síndic de Greuges de Catalunya.

TAPINOS, G. (2001). *Illegal immigrants and the labour market*. OECD.

UNICEF (n. d.). *Niños, extranjeros y solos en España: cuando la desprotección se multiplica*. Blog Unicef para cada infancia.

<https://www.unicef.es/blog/ninos-extranjeros-y-solos-en-espana-cuando-la-desproteccion-se-multiplica>, consultado el 7 de abril.

VERONESI, S. (2019). *Salvar vides a la Mediterrània. Un pamflet íntim contra el racisme*. Més Llibres.

VINAIXA, M. (2019). *La mayoría de edad: un mal sueño para los menores extranjeros no acompañados*. Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2019), Vol. 11, Nº 1, p. 571-602
ISSN 1989-4570 - www.uc3m.es/cdt - DOI:

<https://doi.org/10.20318/cdt.2019.4633>.