

2021

**LA ACOGIDA DE
MENORES MIGRANTES
EN ESPAÑA**

MARCO NORMATIVO, SISTEMA ADMINISTRATIVO Y FORMATOS DE ACÓGIDA

Coordinador: Álvaro Puyo

Autores: Álvaro Puyo, Álvaro Bravo, Eva Ortigosa, Ana Rojas, Karina Barandiarán, Ane Maroño

Maquetación: Paula Trujillo

Con la colaboración de Shalini Arias.

Dirección de Fundación porCausa

por Causa
Investigación, periodismo y migraciones



RESUMEN EJECUTIVO

La migración de menores de edad en España es un fenómeno relativamente reciente, que no se empezó a considerar un problema hasta los años 90. Su proporción es muy baja con respecto al total de los flujos migratorios, pero después de una gran disminución en sus llegadas, en los últimos años las cifras han vuelto a aumentar. La mayoría de ellos provienen de Marruecos (un 71% del total), y en proporciones más bajas le siguen Guinea, Costa de Marfil y Argelia. Por lo general tienen entre 16 y 17 años y principalmente son chicos – en el año 2017 las chicas eran un 10% del total - . Es un tipo de migración atravesada por tres factores de vulnerabilidad importantes: son menores, están solos y son migrantes. En el caso de las niñas hay que sumar el factor de género como agravante de los anteriores.

Hay que señalar que es difícil cuantificar de forma precisa la magnitud del fenómeno. No existe un registro único, y tampoco hay coordinación entre Administraciones. Este solapamiento de poderes públicos con competencias en el tema hace que no exista un registro detallado, fiable y concreto de la situación de los menores migrantes en España.

Este tipo de migración supone grandes retos que están lejos de solucionarse. En primer lugar porque son las Comunidades Autónomas las que se encargan de la tutela de estos menores, y cada una de ellas establece sus propios criterios y pone a disposición diferentes recursos. En segundo lugar, porque en él confluyen y entran en tensión las leyes de protección a la infancia con las leyes de extranjería. Las primeras se rigen por el interés superior del niño, según el cual el acogimiento familiar tendría que ser el modelo prioritario de tutela. Sin embargo, en España, las cifras de este tipo de acogida son mínimas, y prevalece en la mayoría de los casos el internamiento en centros de menores. Por dar un ejemplo, según datos obtenidos en este informe a través de los portales de Transparencia y Buen Gobierno de las diferentes autonomías, en el año 2020 en Andalucía, se registraron 1379 menores extranjeros no acompañados acogidos en centros de protección, mientras que únicamente 41 fueron acogidos en familias. El principal objetivo de este informe es entender por qué sucede esto.

Analizando la legislación vigente sobre este tema, tanto a nivel comunitario como estatal y autonómico, se observa que el proceso de acogimiento de menores en España no establece ninguna diferencia por razones de nacionalidad. Y tanto la legislación y la jurisprudencia coinciden en que el acogimiento familiar debe ser una alternativa preferente al acogimiento en centros de menores. Sin embargo, en la práctica esto no es así. Por lo tanto, no es en el ámbito jurídico donde hay que buscar una respuesta.

Es más la multiplicidad de administraciones y agentes públicos implicados en el tema, y la contradicción entre las leyes de protección a la infancia con las leyes de extranjería, lo que dificulta el proceso de acogimiento familiar de menores migrantes y supone un obstáculo para la atención correcta a la infancia migrante. Existe, en definitiva, un cierto desinterés por el tema por parte de las Administraciones Públicas, que no perciben como problema las fallas que tiene el sistema de acogida de menores migrantes. Por todo lo anterior, se perpetúan además una serie de malas prácticas que aumentan la probabilidad de que niños y niñas migrantes caigan en situaciones graves de exclusión social. Entre estas malas prácticas detalladas en el informe, destacan por ejemplo las pruebas de determinación de edad, con unos márgenes de error de varios años, o el hacinamiento y sobrecapacidad de los centros de menores, entre muchas otras.

En definitiva, el desorden y desinterés por parte de la Administración en relación con este tema evidencia que la acogida en familias no se promueve por parte de las mismas. A ello, hay que sumarle una serie de factores que desincentivan a las familias a acoger a menores migrantes. En primer lugar, la edad supone un factor importante: la mayoría de ellos están cerca de la mayoría de edad, y las familias acogedoras tienden a adoptar niños de edades más tempranas. Por esta misma razón la edad hace que los menores tengan más capacidad para opinar sobre su proceso de acogimiento y los términos que se les ofrecen – muchas veces en este sentido no tienen información sobre las ventajas que este tipo de acogimiento tendría para ellos –. Por otro lado, los menores migrantes tienen una serie de particularidades y necesidades complejas como el idioma, la cultura o la religión, y no todas las potenciales familias acogedoras tienen la capacidad o la posibilidad de cumplirlas y darles respuesta. A esto hay que sumar la complejidad que el propio sistema de acogida de menores migrantes tiene – las pruebas de determinación de edad, la obtención de documentación, la autorización de residencia entre muchas otras – y los plazos que tienen cada uno de estos trámites, que pueden desincentivar a las familias a acoger.

En conclusión, ante la falta de interés y promoción del acogimiento familiar por parte de las Administraciones, y por todos los factores anteriores, el acogimiento residencial en centros de menores es la única opción que queda.

TABLA DE CONTENIDO

1. GLOSARIO	4
2. INTRODUCCIÓN	6
3. LA ACOGIDA DE MENORES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA	8
3.1 -Marco normativo e institucional de la protección de los menores migrantes no acompañados	8
3.1.1 - Principios jurídicos y legislación	8
a. Normas internacionales	8
b - Normas comunitarias: Marco legislativo para infancia migrante en el marco europeo	9
c - Marco legislativo para infancia migrante en España	10
d - Marco legislativo autonómico	11
3.2.2. Proceso de acogida en familia para la infancia migrante	14
a - Situación jurídica del menor	15
b - Acogida de menores y sus modalidades	15
b.1. Acogida residencial	16
b.2. Acogida familiar	16
c - El proceso de acogida y sus fallos	16
3.2 - Panorama actual de la infancia migrante en España	17
3.2.1 - Causas	17
3.2.2 - Perfil	18
3.2.3 - Cifras	19
3.2.4 -Malas prácticas en los procedimientos de acogida de menores	22
4. CONCLUSIONES	23

I.GLOSARIO

Acogimiento familiar: Consiste en la convivencia de un menor en una familia, cuando por situación de desamparo u otras circunstancias ya sea de forma temporal o permanente, no se encuentra bajo la tutela, guarda y custodia de los progenitores o los tutores.

Acogimiento residencial: Es una medida extraordinaria, destinada a aquellos menores que se encuentran en una situación de desamparo, en la que los menores tutelados por la administración residen en un centro regentado por la misma. Estos centros velan por su cuidado y necesidades, pero su objetivo principal es que los niños recuperen su entorno familiar o si esto no fuera posible buscarles un entorno familiar adecuado.¹

Desamparo: Es la situación que se produce cuando se incumplen los deberes de protección que establece la ley en relación con los menores, de tal manera que estos queden privados de la necesaria asistencia moral y material.

Estatutos de las Personas Acogedoras: Es un documento jurídico en el que se recogen los derechos y deberes de las personas implicadas en el acogimiento, así como la difusión de los recursos y beneficios a los que las familias de acogida pueden acceder.²

Familia ajena: Son aquellas familias sin lazos de parentesco o consanguinidad con los menores, que, tras una serie de trámites y requisitos administrativos, están en disposición de ofrecer los cuidados necesarios que permitan a los menores su correcto desarrollo en un entorno familiar.

Familia extensa: Se considera familia extensa a aquella en la que existe una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, entre el menor y los solicitantes de acogimiento.³

Guarda: La Guarda consiste en el cuidado y asistencia de los menores tradicionalmente ejercida por los progenitores. En el art 172 del Código Civil regula la responsabilidad de las entidades públicas en caso de que los menores se encuentren en una situación de desamparo, en dicho caso deberán de asumir su tutela y guarda, proporcionándoles los cuidados que la mismos requieren.⁴

1. Ministerio de derechos sociales y agenda (s.f). Tipos de acogimiento. Recuperada de: 2030https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/acogimiento/TIPOS_ACOGIMIENTO_FAMILIAR/home.htm#:~:text=El%20a%20en%20familia%20ajena,estos%20para%20el%20acogimiento%20familiar

2. Fundación Eguía-Careaga Fundazio (2021) Estrategias de sensibilización y captación para el fomento del acogimiento familiar.

3. Neyvi Tolentino (2 de septiembre de 2019) Reagrupación familiar como familia extensa. Tolentino Abogados <https://tolentinoabogados.com/es/familia-extensa/>

4. Gobierno de La Rioja (s.f) Guarda y tutela de los menores. Recuperada de: <https://www.larioja.org/servicios-sociales/es/infancia/programas-apoyo-medidas-proteccion/guarda-tutela-menores/guarda-tutela-menores>

Interés superior del menor: Se entiende como la protección del desarrollo integral del menor, que le permita tener unas condiciones dignas tanto en el ámbito material como el afectivo. Funciona como un principio general que debe regir todas las medidas que afectan a los menores de edad.⁵

Reagrupación familiar: Es un procedimiento por el cual las personas extranjeras que residan en España de manera legal, pueden traer a sus familiares al país.⁶

Registro RMENA: Es un registro de todos los menores no acompañados que hayan sido localizados dentro del territorio español. Dicho registro se encuentra en la Dirección General de la Guardia Civil y está coordinado por el Fiscal General del Estado.⁷

Tutela institucional/administrativa: Cuando ninguna de las personas recogidas en el art 234 del C.c pueda ser nombrada como tutor, la tutela será ejercida por las administraciones públicas ubicadas en los respectivos territorios conforme a la ley.

5.Natalia García García (7 de febrero de 2017) ¿Conocemos bien el marco jurídico que arroja el interés del menor? editorial jurídica Sepin <https://blog.sepin.es/2017/02/marco-juridico-interes-menor/>

6.Neyvi Tolentino (2 de septiembre de 2019) Reagrupación familiar como familia extensa. Tolentino Abogados <https://tolentinoabogados.com/es/familia-extensa/>

7.Iberley (29 de Septiembre de 2019) Registro de Menores Extranjeros no acompañados. Iberley <https://www.iberley.es/temas/registro-menores-extranjeros-no-acompanados-63071>

2. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la infancia migrante es relativamente nuevo para España. En Europa se empezó a percibir como un problema en la década de los 80. Y a partir de los años 90⁸ lo hizo en España, a pesar de representar unas cifras muy bajas con respecto al total de los flujos migratorios. A partir del año 2002 las llegadas de menores migrantes se intensificaron, especialmente durante la conocida como “crisis de los cayucos” del año 2006. Dos años más tarde, coincidiendo con la crisis económica, las llegadas de migrantes a España se redujeron drásticamente. Sin embargo, en los últimos años las cifras de menores que migran hacia España se han vuelto a incrementar, sobre todo desde la crisis de acogida del 2015. El año 2021 ha vuelto a ser un año con un elevado número de llegadas, sobre todo a las Islas Canarias. Un informe del defensor del pueblo señala que unos 3000 niños y niñas han llegado solos a sus costas entre el año 2020 y los primeros meses del 2021.⁹

En la Unión Europea, en tanto que territorio de destino para la infancia migrante, cada país se relaciona de una forma u otra con este tipo de migración. Por ejemplo, Italia, Hungría o Austria tienen un gran número de niños y niñas solicitantes de asilo, mientras que otros como Eslovenia o la República Checa son territorios de tránsito. Otros como Reino Unido - ya fuera de la Unión Europea - sí que tienen recorrido en lo que respecta al acogimiento familiar. España, por el contrario, destaca dentro del territorio comunitario por su elevado número de niños y niñas extranjeros en los dispositivos de acogimiento residencial.¹⁰ En definitiva, es un fenómeno que supone un desafío para el conjunto de la Unión Europea, ya que es necesario asegurar una protección real a los migrantes menores de edad en todo su territorio.¹¹

Ante la ley española, el concepto de Menor Extranjero No Acompañado viene definido por el artículo 189 del Real Decreto 557/2011 de la siguiente manera:

*“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”.*¹²

En tanto que un patrón migratorio en cierto modo novedoso, es difícil evaluar su magnitud. Informes como el de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía señalan que el origen de los menores es primordialmente Marruecos, representando un 71% del total. Le siguen Guinea (7,3%), Costa de Marfil (6%) y Argelia (3,7%). También un pequeño porcentaje tiene su origen en Europa del Este y Asia.¹³ El hecho de que provengan de Marruecos en su mayoría se puede explicar por la proximidad geográfica además de todo tipo de factores económicos y sociales - a menudo los que proceden de este país lo hacen en los bajos de camiones - . Es un fenómeno mayoritariamente masculino, y aunque cada vez haya más chicas, están invisibilizadas.

8. UNICEF (2009) Ni ilegales ni invisibles, realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España

9. <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/ninos-ninas-solos/>

10. ACCEM (2018) Proyecto FOR_UM, “Intercambio de conocimientos entre profesionales para aumentar el acogimiento familiar

11. ACCEM (2018) Proyecto EPIC

12. Art. 189, 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 Ley Orgánica 2/2009

13. APDHA (2019) Infancia Migrante. Derechos Humanos en la Frontera Sur

En lo que se refiere a la gestión de este fenómeno por parte del Estado español, es importante señalar, como se verá más adelante, que está plagado de malas prácticas. Esto incluye desde las pruebas de determinación de edad, al hacinamiento en centros saturados, o la acogida en centros que no son dispositivos específicos para la infancia migrante, entre otras. Son las Comunidades Autónomas las que se encargan de la tutela de los menores, y cada una establece sus criterios y pone a su disposición recursos que pueden variar fuertemente de una a otra. Pero sobre todo ello destaca la predisposición al acogimiento residencial, es decir, en centros de menores, contradiciendo así el interés superior del niño.

Además de lo anterior, los procesos y trámites legales en torno a la acogida y tutela dificultan una plena integración de los menores; existen grandes trabas en el acceso a la documentación, y también a la formación y al mercado laboral. La emancipación se convierte en un objetivo muy difícil de alcanzar, y la mayoría de edad puede llegar a suponer para ellos y ellas un determinante para el resto de sus vidas.

A los factores de vulnerabilidad y exclusión social anteriores hay que sumarles la falta de conocimiento del idioma, un nivel académico limitado, el desarraigo familiar y el aislamiento social una vez que llegan a España.¹⁴ Si los itinerarios de integración no se hacen correctamente, al llegar a la mayoría de edad el riesgo de caer en situaciones muy graves de exclusión social es muy alto. Y a todo ello hay que sumarles una opinión pública muy negativa y poco informada sobre el tema. La criminalización hacia los menores migrantes es una constante por parte de los medios de comunicación, pero también por parte de ciertos partidos políticos.

En definitiva, el fenómeno de la infancia migrante supone grandes retos para España y la Unión Europea. Si realmente se tuviera en cuenta el interés superior del niño, la acogida familiar podría ser la única vía para acabar con las malas prácticas que se dan en este campo, y la forma de facilitar que los niños y niñas sufran menos el desarraigo y la exclusión social. Siendo que el acogimiento familiar está establecido como la alternativa prioritaria de atención al menor, y que el proceso de acogimiento familiar es el mismo para menores migrantes y no migrantes, queda por ver cuáles son las causas que impiden que el acogimiento familiar se de.

Es importante señalar, por último, que es muy difícil cuantificar de forma precisa la magnitud del fenómeno. La inexistencia de un registro único, la poca coordinación entre administraciones y el solapamiento de poderes públicos con competencias en el tema, hace que no exista un registro detallado y concreto de la situación de los menores migrantes en España. Por ello, los datos utilizados en este informe han sido aportados por cada una de las entidades con competencias en la protección de menores de las 17 Comunidades Autónomas más las ciudades de Ceuta y Melilla. Para la obtención de estas cifras, comprendidas entre el 2015 y el 2020, se elaboró un cuestionario común que ha sido cumplimentado, de manera desigual, por las mencionadas entidades públicas. Además, con el fin de obtener la información más completa posible, se envió a cada uno de los portales de Transparencia y Buen Gobierno una solicitud de información pública en virtud de la Ley de Transparencia 19/2013 del 9 de diciembre. A la hora de recibir dicha información, se han encontrado problemas como la falta de acceso público -a excepción de Galicia-, que hace que no haya datos actualizados, y menos aún desagregados por nacionalidad, género o edad. Al igual que no todas las comunidades han contestado a nuestras preguntas en el plazo de tiempo solicitado, hay años donde no hay ningún registro sin justificación alguna, o la información se presenta en formatos electrónicos que no son accesibles.

14. Garrigo Inarejos, Pedro (2019) El abismo de la mayoría de edad en los Menores Extranjeros No

3.LA ACOGIDA DE MENORES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA

3.1 -Marco normativo e institucional de la protección de los menores migrantes no acompañados

3.1.1 - Principios jurídicos y legislación.

a. Normas internacionales

Con el fin de contextualizar los procesos y las derivadas situaciones del acogimiento de menores migrantes a nivel nacional y europeo, es imprescindible hacer una breve revisión normativa e institucional. En primer lugar, el acogimiento se integra en el marco de los sistemas nacionales de protección a la infancia determinados por la **Convención de Derechos del Niño de 1989 (en adelante CDN)**. Toda normativa o política relativa a los menores, sin importar su género, origen, etnia o edad (siempre que tengan menos de 18 años) debe estar regida por este instrumento en aquellos países que la hayan ratificado.

En esta línea, la CDN establece que todas las garantías, y en especial todas las medidas de protección como la acogida, deben ser efectuadas en base al interés superior del niño (art. 3 CDN), que constituye la primacía de los intereses de cada menor conforme a su situación personal. Esto quiere decir, que cada decisión relativa a la vida de un menor debe tomarse valorando de forma principal cómo podrá afectarle esta en todos los aspectos de su vida y teniendo en cuenta cómo se podrá promover desde las instituciones su desarrollo integral. Adicionalmente, el artículo 9.3 de la CDN dispone la protección al menor separado de sus padres, introduciendo un cambio de enfoque con relación a la concepción tuitiva del menor: aquí los niños comienzan a ser vistos como sujetos de derechos en el ámbito jurídico. La protección de estos menores migrantes no acompañados es una obligación de los Estados Miembros, tal y cómo ratifica la Observación General número 6 del Comité de Derechos del niño de 2005. Además, aquí se establece también la necesidad de ampliar el disfrute de derecho a todos los niños, nacionales o no del Estado en el que se encuentren. Todos los menores deben ser tratados como tales, con independencia de su nacionalidad y estatus migratorio. La Convención también otorga un estatus específico para los niños refugiados (artículo 22 de la CDN).

En líneas generales, la Convención constituye el marco regulador principal de los derechos de los menores a nivel internacional: determina la unificación de esfuerzos para la reunificación familiar (art.10) o la integración del menor en el país de acogida si no es posible esta última (art. 27), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6), y la protección del menor ante cualquier abuso, o forma de violencia o explotación (arts. 9, 25, 26, 32, 34). Los Estados se comprometen a tomar todas las medidas necesarias para la readaptación física y psicológica de los niños víctimas de maltrato o negligencia (art. 39) y otorgar condiciones necesarias para contratar con el mejor estado de salud posible (art 24 CDN). Se asegura que el menor sea escuchado y tenido en cuenta a través de los arts. 12 y 13 de la Convención.

b - Normas comunitarias: Marco legislativo para infancia migrante en el marco europeo

El trato institucional que debe brindarse a los menores migrantes en la Unión Europea está determinado principalmente por la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, previamente señalada, ratificada por los 27 Estados Miembros actuales. Adicionalmente, la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE)**, -de carácter vinculante para todos los Estados Miembros excepto Polonia-, establece en su artículo 24 los derechos del menor, reconociendo su derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar y a la libre expresión, la primacía del interés superior del menor tanto en el ámbito público como privado y el derecho a relacionarse con su familia de forma periódica. Este instrumento también dispone el derecho de asilo en su art. 18, en consonancia con la Convención de Ginebra de 1951, reconociendo por ende la **garantía de protección, libre circulación, el principio de non-refoulement (no devolución) y la prohibición de la no discriminación** en territorio de la Unión para los menores refugiados. Adicionalmente, las medidas para velar por el respeto a la integridad de la infancia migrante en el marco europeo han sido ampliamente recogidas en la **Carta Europea de los Derechos del Niño**; la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para la protección de los niños migrantes (2017)**; el **Plan de Acción para Menores Extranjeros no Acompañados (2010 - 2014)** y la **Agenda Europea de Migración**.

En esa línea, concretamente, en su **Comunicación de junio de 2009**¹⁵ la Comisión Europea esbozó el futuro desarrollo de la UE estrategia sobre los derechos del niño y anunció un plan de acción sobre menores no acompañados: El **Programa de Estocolmo (2010-2014)**. Este planteamiento acogió con satisfacción la intención de la Comisión de desarrollar un plan de acción, que sería adoptado por el Consejo, combinando medidas de prevención, protección y retorno asistido. En su Resolución sobre el Programa de Estocolmo, el Parlamento Europeo insistió en que un **Plan de Acción de la UE** debe abordar cuestiones como la protección, las soluciones duraderas en el interés superior del niño y cooperación con terceros países. Pero el análisis muestra que la solución no puede limitarse al retorno: esa es solo una de las opciones, porque el problema es mucho más complejo y multidimensional y existen límites claros para la libertad de acción de los Estados miembros cuando se trata de menores no acompañados.

Con relación a la **Directiva 2011/95/UE** del Parlamento y el Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, en su disposición 31 establece que, además de garantizar **la protección internacional**, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para asegurar la representación de los menores no acompañados por un **tutor legal** (*legal guardian*) u organización responsable del cuidado y bienestar de estos. En sus párrafos 2 y 3, este instrumento establece que los Estados miembros deben cubrir las necesidades de estos menores y asegurarse de que estos niños son situados con su familia como primera opción, o bien en una familia de acogida, en centros especializados u otros alojamientos adaptados a sus necesidades.

El problema fundamental del sistema de protección europeo en la práctica es la limitada aplicación efectiva de estos principios y normas de procedimiento; generalmente, los menores migrantes a pesar de ser niños y por ende merecer el trato y las garantías sociales e institucionales previstas para todos los menores, son primeramente vistos como extranjeros, cuya necesidad de controlar de los Estados prevalece en muchas ocasiones ante la obligación de proteger. La noción de la extranjería se construye en base al criterio soberano de la nacionalidad, a través del cual cada país estructura un trato diferencial a las personas no nacionales y que, en muchos casos, pretende justificar un tratamiento diferenciado y discriminatorio.¹⁶

15. COM(2009) 262.

16. Serrano, Enriqueta. (2018): Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea.

Respecto a la problemática derivada del concepto del interés superior del niño, la garantía principal y más importante de todo menor, es que resulta un elemento sujeto a interpretación de cada autoridad nacional, pues se trata de un término impreciso del que es realmente complejo efectuar una interpretación unitaria. Por ello, su aplicabilidad depende de los intereses de la institución en cuestión y propicia interpretaciones parciales derivadas en situaciones de desprotección, maltrato institucional y vulneración de derechos. Cabe destacar que la promoción y sensibilización de las garantías de protección por las instituciones es extremadamente limitada y en muchos casos los derechos de los niños están sujetos al conocimiento que puedan tener del funcionamiento del sistema de protección en cada país.

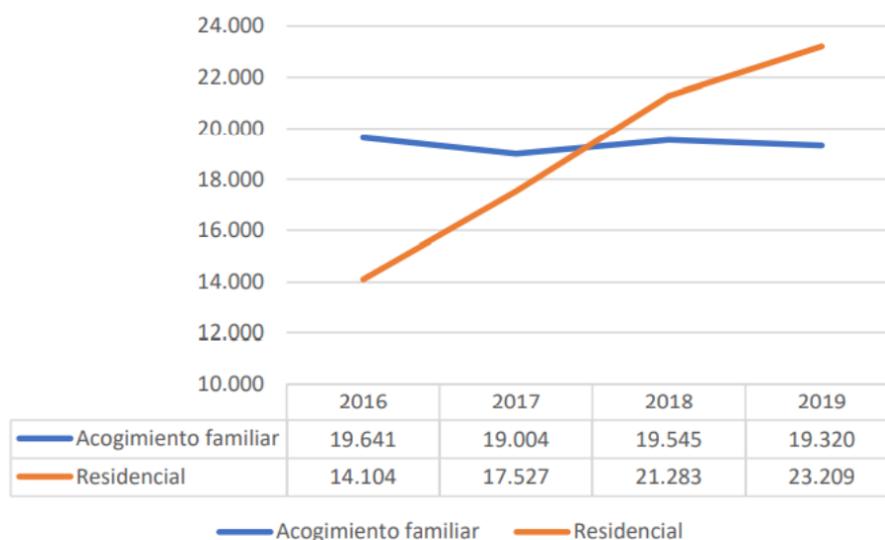
c - Marco legislativo para infancia migrante en España

La Constitución Española, en su disposición 39 establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección de la familia en general y la protección integral de los hijos en particular; y la protección del niño según los acuerdos internacionales ratificados. A su vez, El Código Civil, en sus artículos 20, 172 y 173 recoge la formalización del acogimiento, valora la adecuación de los acogedores y otorga prioridad a la modalidad familiar frente a la residencial. De hecho, el artículo 172, en principio, señala que la autoridad debe determinar la situación de desamparo. En caso de infancia migrante, no resulta difícil determinar la causa de esta, que resulta sobrevenida por la no existencia de un adulto que se encargue de su tutela. Una vez declarada la situación de desamparo, el menor pasa a ser custodiado por el poder público y la resolución administrativa que da tutela a la entidad, suspende la patria potestad, abriéndose posteriormente las posibilidades de acogimiento sea residencial o familiar.

De acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su artículo 2.ter; la Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

Adicionalmente, en el Estado español, la prevalencia del acogimiento familiar frente al residencial está firmemente dispuesta en el artículo 11.2. de la Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Esta modalidad también cuenta con un consenso científico y profesional fundamentado en el interés superior del menor, en miras de su adecuado desarrollo personal y familiar. Sin embargo, los datos del Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, establecen que, a pesar del compromiso institucional, la prevalencia de este modelo no se traduce a la realidad (ver Figura 1).¹⁷

17. Fundación Eguía (2021). Estrategias de sensibilización y captación para el fomento del acogimiento familiar.



**Figura 1: Disparidad entre acogimiento familiar y residencial en España (2016-2019). Fuente: Fundación Eguía (2021)*

Asimismo, las instituciones españolas están obligadas a promover la integración familiar y social de todos los menores en su territorio, en primer lugar a través de la reagrupación familiar, y en caso de que no fuera posible, mediante la acogida en la modalidad de familia ajena. (arts. 11.2. a y b de la Ley 26/2015). Más allá de estas cuestiones, la Administración debe impulsar medidas de sensibilización de la población ante las situaciones de protección -las cuales se exacerban en el caso de los menores migrantes no acompañados-, la promoción de la participación social de los jóvenes, la objetividad y seguridad jurídica en la intervención institucional, además de la protección contra toda forma de violencia y discriminación.

d - Marco legislativo autonómico

Situación de Acogida de la infancia inmigrante (Informe autonómico)

La situación legislativa del Estado español es multinivel, por lo tanto, tenemos que tener en cuenta también el marco normativo a nivel autonómico. Se hará referencia, por un lado, a la legislación encargada de la protección de los menores y a la acogida por otro.

Las Comunidades Autónomas asumen la competencia territorial en materia de asistencia social, según lo previsto en la disposición 148.20ª de la Constitución Española. En base a esto, los Estatutos de Autonomía recogen de forma transversal la protección de la infancia, la igualdad de derechos, la gestión en materia de servicios sociales y en materia de acogida y adopción.

Sin embargo, el desarrollo legislativo de las CCAA es desigual, lo que evidencia diversas peculiaridades entre las autoridades regionales. En este caso, nos centraremos en las cuestiones destacables relativas al acogimiento. Como ya se ha mencionado anteriormente, pese a la prevalencia del acogimiento familiar frente al residencial. El sistema de acogida de menores en familia en la práctica se centra en la familia extensa, relegando a la opción de familia ajena. Por supuesto la incidencia no es la misma en todas las CCAA, y cada una aborda el fenómeno de acuerdo a su realidad.

En el año 2019 el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar promovió un documento de trabajo para establecer criterios comunes a la hora de establecer criterios en materia de valoración de las aptitudes, compensación económica y medidas de fomento de la acogida familiar. Las comunidades que participaron en dicho informe fueron: Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Murcia y País Vasco.¹⁸

Estos criterios nos dan un retazo de las peculiaridades autonómicas y del compromiso de algunas de ellas por establecer medidas de fomento del modelo de acogimiento familiar en sus marcos jurídicos. En el citado documento se sintetizan como marcos de trabajo común en estas CCAA el fomento del acogimiento familiar a través de la sensibilización de la población, el sistema de formación y apoyo a las familias acogedoras y el establecimiento de un marco unificado de compensación económica para las familias acogedoras. Todo ello para hacer efectivo el La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, previamente mencionada.

Por otro lado, hemos de hacer un inciso en cuanto a las Islas Canarias. Debido a su situación geográfica el Decreto ley 23/2020, por el que se modifica la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados. Lo más destacable de este texto legal es que menciona los centros de acogida inmediata, en el que los menores no acompañados son atendidos y cuya estancia será de la mayor brevedad posible y las condiciones de amparo necesarias. De igual forma se regula la capacidad de los centros, y el control de aforo. Sin embargo, no se observan diferencias sustanciales con otras CCAA a la hora de establecer un régimen especial de acogimiento familiar para menores no acompañados.

Estatutos de personas acogedoras.

Todas las Comunidades transponen la prevalencia estatal del acogimiento familiar en su marco normativo de protección a la infancia. Adicionalmente, algunas han incorporado recientemente Estatutos de las personas acogedoras, un tipo de instrumento que, además de incentivar la acogida en familia ajena, sistematiza los derechos y deberes de las personas implicadas y favorece la sensibilización acerca de los recursos y beneficios a los que estas pueden acceder. En España, diversas Comunidades Autónomas han desarrollado recientemente este tipo de Estatutos, como es el caso de Andalucía con el Estatuto Andaluz de las Personas Acogedoras, Guardadoras con fines de adopción y Adoptivas, del Estatuto de los Acogedores Familiares en Castilla y León, y del Estatuto del guardador en el acogimiento familiar.¹⁹

Se tiene en cuenta el acogimiento familiar como medida básica de protección a la infancia y se prioriza frente a el acogimiento residencial siempre y cuando la reagrupación familiar no sea posible.

18. Criterios de cobertura, calidad y accesibilidad en acogimiento familiar (2019) Documento de trabajo de la Dirección General de Servicios Para las Familias y la Infancia, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Disponible en https://cdn.website-editor.net/1adc084bfac14f8897b7f82cce2681c4/files/uploaded/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_familiar%2520%25281%2529.pdf

19. Fundación Eguía (2021). Estrategias de sensibilización y captación para el fomento del acogimiento familiar.

Requisitos exigidos a las familias acogedoras

El proceso de acogimiento, los plazos y los requisitos exigidos a las familias acogedoras se regulan a través de las diversas normas autonómicas que trasponen y regulan el acogimiento familiar y mediante los reglamentos que desarrollan dichas normas.

La mayoría de los requisitos exigidos a las familias son comunes en todas las comunidades autónomas, y son los siguientes:

- Disponer de un medio de vida estable.
- Disponer de un estado de salud físico y psíquico que no dificulte el normal cuidado del menor.
- Poseer plena capacidad jurídica de obrar.
- Disfrutar de un entorno de vida familiar y social activo, adecuado y estable que garantice la integración y el desarrollo del menor.
- En caso de los matrimonios o las parejas de hecho, un plazo mínimo de convivencia juntos (dicho plazo varía dependiendo de la Comunidad Autónoma).
- Comprensión y respeto por la historia del menor y por la dificultad que pueda suponer la situación para el menor.
- Facilitar la comunicación o contacto del menor con la familia de origen.
- Mostrar motivación, actitud positiva y compromiso tanto hacia la acogida y formación del menor como por el seguimiento técnico realizado por la administración para supervisar la evolución de la medida de acogimiento familiar.
- No estar suspendidos del ejercicio de la patria potestad.
- No poseer antecedentes penales que puedan suponer un grave riesgo para el desarrollo del menor tanto física como psíquica o emocionalmente. No solo las personas acogedoras deben acreditar este punto, sino todas las personas empadronadas en el domicilio familiar o que habiten de forma permanente en él.

A pesar de que los requisitos anteriormente mencionados, sean comunes a las normativas de todas las Comunidades Autónomas, la forma de ser valorados diverge entre comunidades. Por ejemplo, la forma de evaluar lo que se considera un “medio de vida estable o adecuado” es decidido por cada Comunidad. Se suele exigir que la vivienda posea la necesaria habitabilidad e higiene, y para demostrar los medios de vida suelen exigirse pruebas de la capacidad económica familiar. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma Vasca exige acreditar ingresos en cómputo anual equivalente al IPREM (Indicador Público de rentas de efectos Múltiples), mediante la presentación de 14 pagas. Canarias, en cambio, exige la presentación de las nóminas de los 6 meses anteriores al acogimiento.

En cuanto a la edad de las personas acogedoras, en algunas comunidades, por ejemplo, en Castilla y León, Canarias, La Rioja, Extremadura o Cantabria, simplemente basta con ser mayor de edad. En cambio, en otras comunidades se exige ser mayor de 25 años, o en el caso de parejas acogedoras, que al menos una de las personas lo sea. Este requisito es exigido, por ejemplo, en Castilla la Mancha, Cataluña, Asturias o Murcia. De forma general, se desestima la acogida en el caso en el que la diferencia de edad entre el menor y la/las personas acogedoras, supere los cuarenta años.

Otro de los requisitos generales exige, en caso de parejas o matrimonios, un **tiempo mínimo de convivencia entre ambos**. Este plazo en la Comunidad de Madrid es de 3 años, en la Comunidad Autónoma Vasca en cambio de 1. En el resto de las comunidades (por ejemplo, La Rioja, Castilla y León, Andalucía, etc.), generalmente no se establece un plazo mínimo de convivencia, pero se valora positivamente la duración de ésta cuanto mayor sea. En la valoración de los requisitos, generalmente se da preferencia a las familias con hijos, aunque se tiene en cuenta la edad de estos y es muy importante que toda la familia muestre una actitud positiva hacia el acogimiento. Generalmente se requiere la **capacidad de educar y formar** al menor adecuadamente o se exige de forma abstracta un adecuado nivel cultural, sin exigir un grado concreto de estudios por parte de las personas acogedoras. En el caso de Murcia en cambio, se exige tener al menos, un nivel formativo de bachillerato o equivalente.

En la normativa de cada Comunidad, se exige que las personas acogedoras se encuentren empadronadas en la Comunidad Autónoma en la cual se pretende acoger. Y en algunas Comunidades es aún más específico, debido a la división territorial y administrativa. Sería el caso de País Vasco en el cual se debe acoger en el Territorio Histórico donde se esté empadronado, o las Islas Baleares, en las que se debe acoger dependiendo del Consejo Insular correspondiente. Por último, en cuanto al **plazo de resolución**, prácticamente en todas las Comunidades es de seis meses desde que se presenta la solicitud. Excepto en Madrid, donde el plazo es de tres meses. El silencio administrativo es negativo prácticamente en todas las Comunidades. Es decir, la falta de respuesta por parte de la administración pasado el plazo de resolución supone la denegación de la solicitud de acogida. Excepto en las Islas Canarias en las que el silencio administrativo tiene efecto estimatorio.

A pesar de que, como se ha analizado, los requisitos generales para la acogida familiar en España sean parecidos desde un punto de vista genérico, las pequeñas diferencias entre comunidades suponen en realidad **disparidades destacables** en los procesos que deben llevar a cabo las familias con voluntad de acoger a menores en una situación de desamparo. Las familias que en algunos territorios cumplirían todos los requisitos exigidos, podrían ser rechazadas en otros por las pequeñas divergencias entre los requisitos exigidos o por la interpretación que se hace de estos.

Como conclusión del estudio de la normativa vigente en materia de acogimiento, cabe señalar la dificultad de aglutinar y comparar todas las normas sobre la materia, tanto por la gran cantidad de ellas, como por la dificultad para conseguir información actualizada y adecuada. Asimismo, es necesario tener en cuenta que las normas jurídicas no muestran la realidad de las familias con voluntad de ser familias acogedoras. A pesar de que el marco normativo incentiva el acogimiento familiar y las condiciones de acogida vinculadas al interés superior del menor, el plano real es realmente diferente ante la presencia de obstáculos administrativos, burocráticos o de otra índole a los que se deben enfrentar estas familias durante el proceso.

3.2.2. Proceso de acogida en familia para la infancia migrante

¿Cuál es el proceso para acoger a un menor migrante en familia? ¿Sobre qué principios han de basarse dichos procesos de acogida? ¿Existe una protección efectiva de estos niños y niñas?

a - Situación jurídica del menor

Los menores migrantes tienen que estar protegidos en igualdad de condiciones por los Estados que los menores nacionales (art. 2 Convención de Derechos del Niño de 1989), especialmente en lo que respecta a derechos humanos fundamentales como el acceso a la salud, la educación y al sistema de protección a la infancia. En este sentido, es importante clarificar la **situación jurídica de la infancia migrante**, ya que esta representa una dicotomía para las autoridades estatales. Por un lado, por la obligación de *proteger* como menor y por otro, por el deber de *controlar* como extranjero.²⁰ Además, el tipo legal “menor extranjero no acompañado” adoptado en el ámbito europeo desde los años 90, homogeneiza la situación de aquellos jóvenes separados de sus familias, siendo estas en la práctica realmente complejas y diversas. Ambos factores posicionan a los menores no acompañados en una especial **situación de desprotección** debido a los riesgos y falta de medidas efectivas para protegerles ante estos.

Para introducirnos en esta cuestión, primero es necesario saber qué **estatus jurídico** se le asigna a cada menor en base a sus circunstancias. Por un lado, tenemos la (i) **situación de desamparo**: Un menor se encuentra en situación de desamparo cuando quien debiera ejercer su cuidado lo ha abandonado o ha renunciado a sus deberes de asistencia. Este concepto está firmemente regulado por la Constitución Española para evitar libres y distintas interpretaciones a nivel autonómico. Las Comunidades Autónomas son competentes para gestionar el sistema de protección a la infancia y tienen facultades legislativas sobre la materia, ya que la situación de la infancia migrante forma parte de las políticas de asistencia social (Art. 148.1.20 CE). Respecto a la (ii) situación de riesgo: aunque constituye una situación de menor gravedad que el desamparo, que un menor se encuentre en situación de riesgo implica un latente perjuicio para su desarrollo debido a las circunstancias familiares que lo rodean. Ambas categorías jurídicas sitúan al menor en necesidad de protección, que constituye la finalidad de los procesos de acogimiento.

b - Acogida de menores y sus modalidades

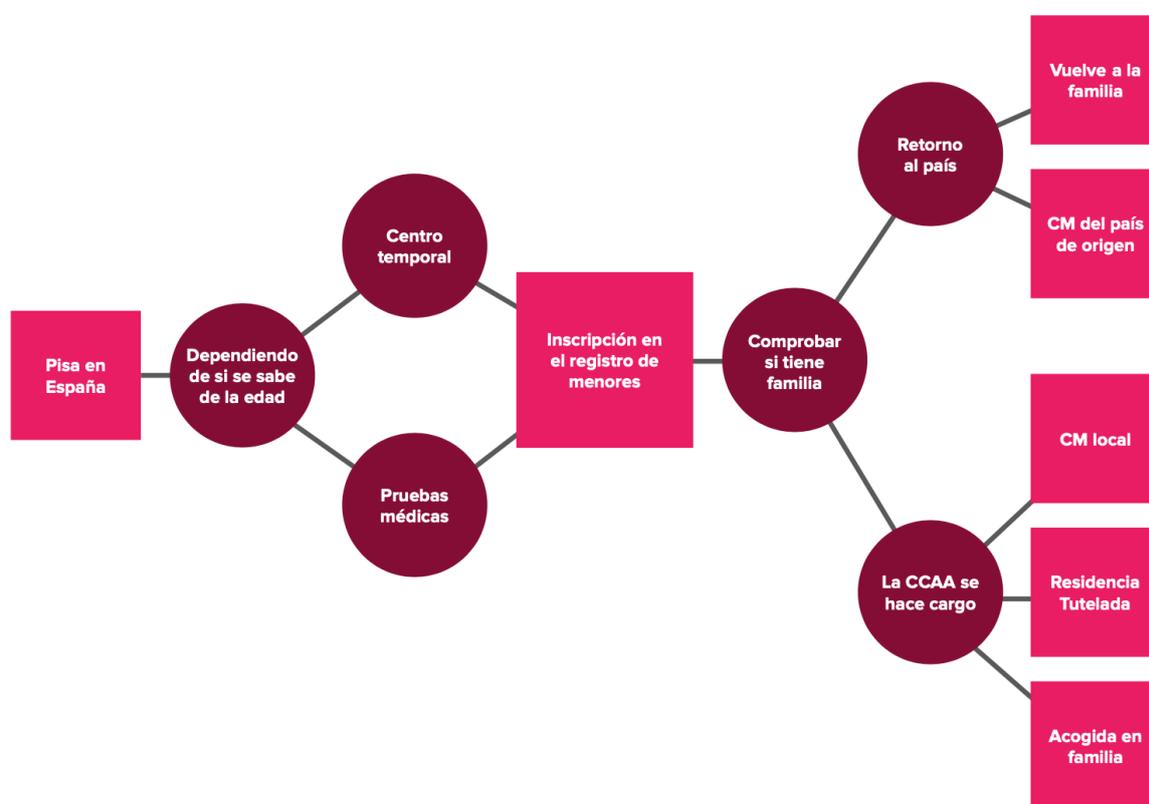
Aún cuando existen mecanismos legales orientados a garantizar los derechos de la infancia, los menores migrantes se ven obligados a confrontar innumerables situaciones de desamparo. Para evitar esto, se han creado distintas entidades y estructuras destinadas a la protección del menor, tanto a nivel público como privado, que atiendan sus necesidades.

Ahora bien, según el informe elaborado por Save The Children, cuando los menores migrantes no acompañados llegan a territorio español, en lugar de ser atendidos por un equipo multidisciplinar que tenga los conocimientos necesarios para identificarlos como personas vulnerables, son retenidos por las autoridades policiales en las comisarías hasta su identificación y registro e incluso son tratados como mayores de edad. El documento remarca que desde el comienzo del proceso de identificación, el menor debe estar acompañado por un profesional responsable de su protección. De la misma forma, cuando las autoridades consideren que una persona puede ser menor de edad deben informar inmediatamente a los servicios de protección a la infancia.²¹

Es necesario destacar que el proceso de acogida en familia viene precedido por un proceso de acogida residencial, a cargo de la autoridad estatal, primer eslabón en la cadena de acogida de menores migrantes. Idealmente debería ser solo el inicio de un proceso que busca una acogida en familia que procure al menor las condiciones idóneas para desarrollarse con integridad.

20. Serrano, Enriqueta. (2018): Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea
21. Save the Children (2018) Los más solos.

Recorrido que realiza un menor al llegar a España



**Datos facilitados por Policía Nacional*

b.1. Acogida residencial

Esta modalidad de acogida cuenta con cuatro subestructuras: (i) los centros de recepción -el primer paso- en donde los menores no pueden estar más de 45 días, dado que después de este tiempo se decidirá la modalidad adecuada para ser acogido o, en su caso, se los trasladará a los centros de acogida. (ii) Traslados a los centros de acogida, que operan básicamente como centros de seguridad, los menores permanecerán el tiempo que tarde emitir la resolución administrativa de ingreso. (iii) Merecen especial mención los centros de emancipación, destinados a menores entre 16 y 17 años, o entre 18 y 23 que provengan de instituciones de acogimiento. (iv) Y, finalmente, los hogares funcionales, que pertenecen también a la modalidad de acogimiento residencial, son viviendas a cargo de educadores dentro de los cuales uno de ellos es responsable y vive permanentemente en el mismo.

b.2. Acogida familiar

El proceso de acogida residencial al que nos hemos referido sienta las bases para que la infancia migrante finalmente sea acogida por una familia. Ésta, según el parentesco que tenga o no con el menor, podrá catalogarse como: (i) Familia extensa, entendiéndose que la extensión viene necesariamente determinada por el parentesco que tenga esta familia con el menor; y (ii) Familia ajena o educadora, con quienes el menor no se tiene vínculo de parentesco alguno.

Sin embargo, no son las únicas subestructuras para categorizar los tipos de acogida familiar, sino que se ha de tener en cuenta también la duración de la misma, estableciendo las diferencias entre: (i) Acogida familiar de urgencia, que se creó para los menores de 6 años, quienes permanecerán bajo esta modalidad por un periodo igual o inferior a 6 meses; (ii) acogida familiar temporal, en donde la temporalidad la marca un periodo máximo de dos años -aunque puede prorrogarse atendiendo a las circunstancias excepcionales que lo requieran- pues el propósito de esa modalidad de acogida no es otro que reintegrar al menor a su propio núcleo familiar o que finalmente se adopte una acogida permanente. (iii) La acogida familiar permanente de un menor requiere la verificación de que no es posible que éste pueda reinsertarse al núcleo familiar o, por lo menos, que luego de finalizar los dos años de acogida temporal, no sea aconsejable que vuelva a una situación que vaya en detrimento de su integridad. Según el informe de Save the Children, en la práctica, a causa de la falta de recursos de acogida permanentes, los menores terminan pasando años en los centros que deberían ser transitorios.

c - El proceso de acogida y sus fallos

El citado informe de Save the Children ha señalado algunos de los fallos que presenta este proceso, entre los cuales destaca, por ejemplo, que en España existe un grave problema sobre la identificación de las personas migrantes que llegan al país a causa de las “devoluciones sumarias” o “en caliente” las cuales no respetan en ningún caso el proceso administrativo legalmente establecido, lo que influye también a los extranjeros menores de edad. Que, aún cuando se ha establecido que al llegar a territorio español el menor debe ser entrevistado por un profesional que pueda evaluar su situación de vulnerabilidad, contrariamente, la realidad muestra que en muchos casos estas entrevistas ni siquiera son llevadas a cabo. O, cuando se efectúa un registro del menor tomando sus nombres y apellidos, huellas, fotografías; es habitual que los nombres o apellidos no sean recogidos correctamente.

Dicho informe hace hincapié también en los casos que existan dudas sobre la minoría de edad. Remarca la prohibición de detener a un menor de edad por el hecho de haber entrado irregularmente en el territorio, y en caso de desconocer la edad de la persona, impera la presunción de la minoría de edad de cara a salvaguardar su interés superior. Ambos principios son ampliamente vulnerados en la práctica, según testimonios de los propios menores recogidos por Save the Children.

En cuanto al proceso de determinación de la edad, supeditado a una serie de pruebas médicas, se denuncia que éstas resultan invasivas y perjudiciales para la salud, además de ser llevadas a cabo sin ninguna asistencia jurídica. Se denuncia también que el resultado de la prueba es una horquilla de cuatro años; y que, si el fiscal decreta la mayoría de edad, esta decisión es irrecurrible, lo que incrementa la vulnerabilidad del menor que podría quedar documentado como un adulto en situación irregular y orden de expulsión pendiente.

Como se señaló antes, en la primera acogida -de asistencia temporal- es la administración quien debe ofrecer a los menores en situación de desamparo la asistencia y el hogar adecuados para luego intentar cumplir el objetivo final del proceso de acogida, es decir, ofrecer una solución duradera. Y aunque la legislación considera que la reagrupación familiar con la familia de origen es la solución duradera prioritaria, ésta deberá producirse siempre que se evalúen las necesidades de cada menor y prevalezca su interés superior. Sin embargo, en la práctica, en cambio, los menores son trasladados a un centro de primera acogida y se intenta la reagrupación familiar sin evaluar cada caso en base al interés superior del menor. Save the Children defiende que cuando no se tengan garantías de seguridad sobre el retorno del menor a su familia de origen, la integración local es la solución para el asentamiento permanente del niño o niña en el país.

De otro lado, las trabas burocráticas suponen un gravísimo problema en el caso de que los menores accedan a la mayoría de edad sin tener su situación regularizada; es por eso por lo que la administración debería regularizar la situación administrativa de los menores que se encuentren bajo su tutela; y, sin embargo, esto no es un acto de cumplimiento frecuente en la realidad.

3.2 - Panorama actual de la infancia migrante en España

3.2.1 - Causas

En tanto que un modelo migratorio relativamente nuevo, la migración de menores de edad viene motivada por causas que la diferencian en parte del resto de movimientos migratorios. Aun así, al no ser un grupo homogéneo, es difícil establecer los motivos concretos que llevan a migrar a niños y niñas. Estas causas son multidimensionales, y muchas veces se mezclan entre ellas.

Informes como Los derechos de los niños y niñas migrantes en la frontera sur española de UNICEF (2019)²² y Los más solos de Save The Children (2018)²³ coinciden en cuáles son las principales motivaciones de este fenómeno. Por un lado, existe una convivencia cotidiana con el fenómeno migratorio en los diferentes países de origen. En estos países emisores, es habitual la convivencia con los beneficios económicos y materiales derivados de la migración, como pueden ser por ejemplo la entrada de remesas o de bienes materiales por parte de familiares o conocidos. La existencia de redes transnacionales migratorias hace de esta forma que la información sobre cómo llevar a cabo el proceso migratorio de principio a fin sea accesible para todo el mundo, así como la información sobre las condiciones de vida en otros países. De esta manera, la migración acaba convirtiéndose en una opción permanente que se puede tomar en cualquier momento.

22. UNICEF (2019) Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España
23. Save The Children (2018) Los más solos

En este sentido, existe un imaginario mediático y social que se crea alrededor de la migración, y que genera una serie de expectativas materiales y vitales que solamente se pueden ver cumplidas en Europa. Y en gran medida, las redes sociales son las culpables de idealizar este fenómeno. Las experiencias positivas de gente cercana acaban convenciendo a niños y niñas de todas las edades de que la migración es la única forma de cumplir expectativas vitales como la educación o la oportunidad de entrar al mercado laboral. Estas experiencias, además, alimentan un deseo de aventura propio de edades tempranas, y que se ve acrecentado por lo que ven a través de las redes sociales de gente cercana que ya se encuentra en Europa.

Son también importantes los factores coyunturales o estructurales de sus países de origen. Situaciones de pobreza, desigualdad o violencia de cualquier tipo son siempre desencadenantes para la salida de un territorio. Pero también una situación económica familiar precaria lleva a los menores a querer colaborar con la economía doméstica. O incluso el rechazo a un modo de vida familiar. En este sentido, y sobre todo en lo que respecta a las niñas, un factor detonante para la salida es una situación familiar conflictiva consecuencia de roles de género muy marcados.

3.2.2 - Perfil

Como ya se ha señalado anteriormente, el principal origen de los menores migrantes en España es Marruecos, seguido de Guinea, Costa de Marfil y Argelia. La mayoría de ellos tiene entre 16 y 17 años, siendo muy cercanos a la mayoría de edad. Sin embargo, muchos de ellos alcanzan esta edad durante su tránsito migratorio, que se puede alargar desde meses hasta años.²⁴

Es un tipo de migración principalmente masculina, y el número de niñas migrantes se ha visto incluso reducido en los últimos años. Si en 2014 ellas suponían un 23% del total, en 2017 solamente representaban el 10%.²⁵

Por otro lado, la mayoría de ellos no dominan el español, por lo que aprenderlo es uno de sus objetivos principales para poder acceder a formación y al mercado laboral. Además, en lo que respecta a sus necesidades, se observa una correspondencia con las necesidades propias de la edad. Hay que añadir sin embargo muchas otras necesidades que son consecuencia del propio proyecto migratorio, además de otros factores como culturales, familiares o sociales.²⁶

Son tres los factores de vulnerabilidad que les afectan: son menores, están solos y son migrantes. Para el caso de las niñas hay que sumar sin embargo el factor de género como agravante de estas vulnerabilidades, y que hace que se les exponga a todo tipo de abusos y malos tratos tanto en los países de origen como en los de tránsito y de destino.

24. Save The Children (2018) Los más solos

25. Save The Children (2018) Los más solos

26. ACCEM (2018) Proyecto FOR_UM, "Intercambio de conocimientos entre profesionales para aumentar el acogimiento familiar"

3.2.3 - Cifras

Ya se han señalado las dificultades para cuantificar de forma precisa el fenómeno de la infancia migrante en España. De hecho, el Defensor del Pueblo remarca en el informe *Atención a menores no acompañados* (2019) que “la dificultad para obtener información fiable respecto de los menores extranjeros no acompañados atendidos en los sistemas de protección de las Comunidades Autónomas”²⁷ es debida a los diferentes registros dependientes de la Fiscalía, de la Policía Nacional y de las consejerías de bienestar social de cada comunidad autónoma.

El Defensor lleva años denunciando significativas diferencias entre los datos que facilitan las entidades de protección de menores autonómicas y los que ofrece el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. No es una crítica aislada la del Defensor del Pueblo a la falta de coordinación, sino que también encontramos la mismas dificultades para obtener cifras fiables en estudios de organizaciones como Andalucía Acoge, Unicef España y la Asociación Pro Derechos de Andalucía. Es relevante que en el último informe *Personas desaparecidas en España en 2019*,²⁸ que elabora el Ministerio del Interior junto a las Fuerzas de Seguridad del Estado, de las 12.330 denuncias en activo más de la mitad (6.534) son menores de edad de origen marroquí. Inciden en cómo jóvenes de 13 a 17 años escapan de los centros y del sistema de protección, aunque como expondremos en detalle más adelante dentro de las malas prácticas, las condiciones de estos son deficitarias para los menores. Y además no es casualidad que las comunidades autónomas con mayor número de desapariciones, Cataluña y Andalucía, coinciden a su vez con las que más Menores Extranjeros No Acompañados residen en centros.

Por todo lo anterior, se solicitaron datos a las consejerías de Transparencia y Buen Gobierno de las diferentes Comunidades Autónomas acerca de las cifras de menores en acogimiento residencial y familiar desde los años 2015 a 2020. A falta de contestación por parte de algunas, se han podido realizar de forma preliminar las siguientes tablas que cuantifican el fenómeno del acogimiento familiar y residencial en España.

En la siguiente tabla se puede ver la relación entre el número de Menores Extranjeros No Acompañados en acogimiento residencial en cada Comunidad Autónoma, entre los años 2015 y 2020. A falta de recibir todas las respuestas a nuestras solicitudes de información pública, se puede inferir que la mayor parte de menores que migran solos en nuestro país reside en centros de acogida temporal por toda la geografía española. La tendencia es creciente en las cifras de ingresos en centros desde el año 2015 hasta registrar un pico en el año 2019, y el pasado 2020 cae ligeramente debido a la situación de pandemia que limita la movilidad de las personas. Las comunidades autónomas con mayor número de infancia migrante en movimiento son las de Andalucía (3.379 en el año 2019), Cataluña (3.057 en el año 2019) seguido de Madrid (454 en el año 2019), y además, es un fenómeno eminentemente masculino.

27. Defensor del Pueblo (2019) *Atención a menores no acompañados. Jornadas de coordinación del Defensor del Pueblo*, vol.1 no.34, pp. 52

28. *Personas desaparecidas en España en 2019*. Centro Nacional de Desaparecidos del Ministerio del Interior, pp. 3-4

CCAA	Nº de menores extranjeros no acompañados en centros					
	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Andalucía	1379	3379	1602	946		
Aragón	243	247	210	54	27	14
Asturias						
Cantabria						
Canarias						
Castilla-La Mancha	84	152	182	78	35	28
Castilla y León	88	153	133	71	65	44
Cataluña	1661	3057	3432	1036	521	252
Ceuta						
Comunidad Valenciana						
Extremadura	39	42	17	10	16	20
Galicia	147	216	205	84	57	35
Illes Balears	95	110	73			
La Rioja						
Madrid	320	464	361	185	139	113
Melilla						
Murcia						
Navarra	242	355	38	18	6	0
País Vasco						

*Tabla 1: Elaboración propia

En la siguiente tabla se muestran las cifras ofrecidas por las diferentes autoridades públicas competentes en materia de acogida familiar el número de Menores Extranjeros No Acompañados que se encuentran acogidos en familias, durante el 2015 al 2020. Las Direcciones Generales de Infancia y Familia de las Comunidades Autónomas establecen que el régimen de acogida familiar es prioritario, respondiendo al interés superior del menor, como ya se ha detallado en apartados previos. Sin embargo, las cifras demuestran que la realidad es otra y esta tipología de acogimiento es significativamente menor.

Como ejemplos ilustrativos de esta disparidad de números, se puede ver que en Andalucía en el año 2020 se registraron 1379 menores extranjeros acogidos en centros de protección mientras que únicamente 41 niños conviven con familias de acogida. O por ejemplo en una Comunidad Autónoma con el tamaño y los recursos que tiene Madrid, tan sólo se registraron cuatro en ese mismo año. En el Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia²⁹ del Observatorio de la Infancia, órgano adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y de Agenda 2030, concluye que *“los acogimientos residenciales suponen el 99,04% del total de medidas, 11.380 frente a los 110 acogimientos familiares. Asimismo, destaca la predominancia del sexo masculino (93,91%) sobre el femenino (6,08%)”*.

29. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Informes, estudios e investigación 2020 (2019) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, n.22, pp.24

Podemos concluir que a pesar de que la ley orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor se rija bajo la directriz de promover la relación de los menores en un entorno familiar, *“esta Ley opta en esta dirección, flexibilizando la acogida familiar y adecuando el marco de relaciones entre los acogedores y el menor acogido en función de la estabilidad de la acogida”*, esto no se cumple en la práctica del caso de la infancia en movimiento, como ya se ha señalado previamente en el apartado del análisis jurídico.

Es relevante que los niños menores de seis años no puedan ingresar en centros de acogida por su propio bienestar, pero hay que tener en cuenta que la mayor parte de jóvenes que migran tienen edades que oscilan entre los 15 y los 17 años. Esto supone un obstáculo para la acogida familiar; según señalan las consejerías de bienestar social, el dato global de menores acogidos en familias, sin importar el origen, es menor cuando se sobrepasan los 15 años, y crece ligeramente en lo que respecta a la acogida en familia extensa del niño que se encuentra en territorio español. Entre los factores que destacan es que las familias perciben una dificultad añadida para acoger a un menor cuanto mayor es su edad, independientemente de si es nacional o extranjero.

CCAA	Nº de menores extranjeros no acompañados en acogida familiar					
	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Andalucía	41	47	41	42	–	–
Aragón	0	0	0	0	0	0
Asturias						
Cantabria						
Canarias						
Castilla-La Mancha	11	14	16	10	–	–
Castilla y León	0	0	0	0	0	0
Cataluña	8	19	18	5	5	5
Ceuta						
Comunidad Valenciana						
Extremadura	0	0	0	0	0	0
Galicia	0	0	0	0	0	0
Illes Balears						
La Rioja						
Madrid	4	4	2	2	4	4
Melilla						
Murcia						
Navarra	2	2	0	0	0	0
País Vasco						

**Tabla 2: Elaboración propia a partir de datos recabados en las Consejerías de Transparencia y Buen Gobierno*

3.2.4 - Malas prácticas en los procedimientos de acogida de menores

Tanto el procedimiento legal de la acogida de menores extranjeros, como los hechos concretos, muestran una serie de malas prácticas que se repiten y que dificultan el respeto al interés superior del menor. Destaca, a nivel jurídico, el proceso de determinación etaria en la vulneración de derechos de los menores. Este es uno de los procedimientos más importantes en la acogida, ya que constituye su acceso al sistema de protección a la infancia en caso de que se dictamine su minoría de edad. Este proceso se lleva a cabo en todos los Estados miembros a través de métodos médicos y no médicos, prevaleciendo en muchos casos la determinación de la edad ósea. Según el Comité de Derechos del Niño, este método no es fiable y “afecta a la dignidad y a la integridad física de los niños y no presenta ninguna indicación médica”, información que respalda además el Real Colegio de Radiólogos de Londres.³⁰ En este sentido cabe destacar que recientemente el Senado ha prohibido el desnudo para la determinación de la edad.³¹

Por otro lado, y debido al solapamiento de niveles e instituciones administrativas implicadas en el tema, existen diferencias en los modelos de intervención y acogida entre territorios, como ya se ha señalado previamente. Esto por ejemplo supone un problema a la hora de hablar de plazos; la posibilidad de conseguir la nacionalidad española depende de haber estado bajo tutela durante mínimo dos años. Para los mayores de 16 años, un alargamiento de plazos puede suponer la imposibilidad de obtenerla.³²

Son muchas más las malas prácticas en procedimientos de acogida; en ocasiones los menores no son partícipes de las decisiones que se toman en su nombre y carecen de recursos de mediación, o son internados en centros mixtos no específicos para menores migrantes. Hay una gran insuficiencia de plazas en los programas y proyectos para el fomento de la autonomía y transición a la vida adulta.^{33 34 35} Los que sí acceden a dichos proyectos siguen dentro del sistema de protección a pesar de haber superado la mayoría de edad, sin embargo los que no lo consiguen quedan expulsados de él.³⁶ En definitiva, el sistema de acogida promueve y refuerza la vulnerabilidad y el aislamiento de los menores. Por último y como agravante de todo lo anterior hay que destacar las denuncias de abusos, malos tratos y condiciones de hacinamiento que se dan en muchos centros de menores.

30. Dictamen CDC, de 31 de mayo de 2019, sobre procedimiento de determinación de la edad de presunto niño no acompañado

31. https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-senado-prohibe-desnudos-integrales-menores-migrantes-determinar-edad-ley-infancia-20210512135906.html?fbclid=IwAR0Wu2Um28v3yJlV_kl3VshPqBXdbkDCbwVqs_uaAjlGKeovnfPBQqhqY

32. Bravo, A., Santos González, I. (2017) Menores Extranjeros No Acompañados en España: necesidades y modelos de intervención, *Psychosocial Intervention* ((26), pp.55-62, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid

33. Bravo, A., Santos González, I. (2017) Menores Extranjeros No Acompañados en España: necesidades y modelos de intervención, *Psychosocial Intervention* ((26), pp.55-62, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid

34. UNICEF (2019) Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España

35. Save The Children (2018) Los más solos

36. Garrigo Inajeros, P. (2019) El abismo de la mayoría de edad en los Menores Extranjeros No Acompañados. El desamparo como generador de factores de riesgo en la delincuencia, Universidad Autónoma de Barcelona

4.CONCLUSIONES

En lo que respecta al ámbito jurídico, el proceso de acogimiento de menores en España no ejerce una diferenciación por razón de nacionalidad. Es decir, el proceso para acoger a menores migrantes no acompañados es el mismo proceso que para los menores españoles declarados en situación de desamparo y tutelados por la Administración pública.

Tanto la legislación (estatal y autonómica) como la doctrina y jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo coinciden en que el acogimiento familiar debe ser una alternativa preferente a la acogida en centros residenciales. En la práctica, y como ya se ha observado a lo largo de este informe, este tipo de acogimiento es minoritario. A través del simple estudio de la legislación, resulta por lo tanto complicado dilucidar las razones por las cuales existe esta falta de acogimiento familiar. Es necesario entonces conocer cuáles son los obstáculos con los que se encuentran en la práctica tanto los menores como las potenciales familias acogedoras

Las medidas de acogida y el acceso a las garantías procesales pertinentes deben aplicarse desde el momento en que se detecta un menor no acompañado en las fronteras exteriores o en el territorio de la Unión Europea, hasta que se encuentre una solución duradera en el tiempo. Para ello, es necesario tomar medidas que proporcionen seguridad jurídica en el procedimiento de acogida de la infancia migrante, y que este no se prolongue innecesariamente. Es primordial por lo tanto garantizar el acceso rápido a dichos procedimientos para determinar su estatus de protección.

Aunque normalmente existen disposiciones legislativas que se refieren explícitamente a los niños no acompañados, muchas de ellas se establecen en términos generales sin procesos de implementación adecuados, como por ejemplo garantizar el interés superior del niño. Del mismo modo, pueden establecer una u otra salvaguardia importante, pero rara vez establecen todas las salvaguardas procesales necesarias. Por ejemplo, puede haber una disposición de tutela, pero una provisión inadecuada de representación y asistencia legal, o viceversa.

Uno de los principales problemas normativos es que gran parte de las leyes y políticas de inmigración a nivel nacional y comunitario hacen poca referencia a la infancia, a pesar de que constituyen una proporción significativa de las personas afectadas por esas mismas políticas, y que requieren por el hecho de ser menores una atención especializada. Esta "invisibilidad" en la ley puede verse perpetuada por la falta de datos; de ahí que la situación no pueda evaluarse de forma adecuada ni se puedan encontrar soluciones apropiadas. Sería un buen punto de partida una evaluación basada en datos completos, fiables y comparables.

De manera más general, las garantías procesales efectivas a menudo dependen de enfoques interinstitucionales y multidisciplinarios que involucran a diferentes actores. Aunque esto esté cada vez más reconocido, en la práctica el trabajo interinstitucional eficaz sigue siendo un desafío a superar.

La multiplicidad de administraciones y agentes públicos implicados en el tema de la acogida, además de la tensión constante que existe entre la aplicación de la Ley de Extranjería y las leyes de protección a la infancia, dificultan el proceso de acogimiento familiar de menores migrantes y suponen un obstáculo para la atención correcta a la infancia migrante. Las malas prácticas señaladas ahondan en la exclusión social y la vulnerabilidad de este colectivo.

A esto, hay que sumarle lo señalado previamente: pese a que la legislación contemple mecanismos de acogimiento familiar para menores extranjeros y no extranjeros, existen trabas que hacen que en la práctica sea difícil que se cumpla.

Teniendo en cuenta el marco legal y los procedimientos relativos a la infancia migrante, y los datos recabados sobre el perfil y características de este grupo, y además en consonancia por lo señalado por otros informes realizados sobre el tema, como el del proyecto FOR_UM de ACCEM,³⁷ se pueden deducir una serie de conclusiones relativas a por qué, en la práctica, existen multitud de trabas a la opción del acogimiento familiar.

En primer lugar, la edad supone un factor importante. Ya se ha visto que la mayoría de menores migrantes está cerca de la mayoría de edad, y las familias acogedoras tienden a adoptar a niños en edades más tempranas. Por la misma razón, la edad hace que tengan más capacidad de opinar sobre su proceso de acogimiento y los términos que se les ofrecen; tienen que estar a favor de ser acogidos por una familia concreta. Hay que resaltar sin embargo en este punto que les falta información sobre las ventajas que este tipo de acogimiento tendría para ellos. Por otro lado, la acogida de un menor migrante tiene una serie de características que la hacen más difícil para la acogida en familia. Las necesidades de este tipo de niño son muy específicas y a menudo complejas - idioma, cultura, religión etc. - y no todas las familias acogedoras tienen la capacidad o la posibilidad de cumplirlas, reduciendo así el número de familias disponibles para el acogimiento. En lo que respecta al proceso de acogida de un menor extranjero, y todos los pasos que este proceso tiene - la prueba de determinación de edad, la obtención de documentación expedida por el país de origen, la autorización de residencia etc - y los plazos que cada uno de estos trámites conlleva, puede desincentivar a potenciales familias acogedoras.³⁸

Ante este panorama, es el propio proceso de acogimiento familiar de menores extranjeros el que no fomenta el acogimiento familiar, y, el acogimiento residencial es la única opción que queda, en dispositivos desbordados, con graves carencias y muchas veces rodeados de polémica por las consecuencias que ello tiene.

37. ACCEM (2018) Proyecto FOR_UM, "Intercambio de conocimientos entre profesionales para aumentar el acogimiento familiar"

38. ACCEM (2018) Proyecto FOR_UM, "Intercambio de conocimientos entre profesionales para aumentar el acogimiento familiar"

ANEXOS

Cifras de acogida familiar por Comunidad Autónoma			
CCAA	<i>Acogida familiar de niños de origen nacional (2018)</i>	<i>Acogida familiar de niños de origen extranjero (2018)</i>	<i>Total</i>
Andalucía	3.248	116	3.364
Aragón	60	35	95
Asturias	380	7	387
Canarias	984	15	999
Cantabria	145	12	157
Castilla y León	749	49	798
Castilla-La Mancha	565	56	621
Cataluña	3.230	439	3.669
Ceuta	44	12	56
Comunidad Valenciana	2.676	249	2.925
Extremadura	268	16	284
Galicia	857	108	965
Islas Baleares	637	53	690
Madrid	1.840	454	2.294
Melilla	27	9	36
Murcia	720	96	16
Navarra	215	13	228
País Vasco	700	100	800
La Rioja	110	26	136

**Tabla 3: elaboración propia con cifras extraídas del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección de la infancia del Observatorio de la Infancia*

Menores extranjeros acogidos en centros				
CCAA	Año 2020		Año 2015	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Andalucía				
Aragón				
Asturias				
Canarias				
Cantabria				
Castilla y León	84	4	39	5
Castilla-La Mancha	81	3	23	5
Cataluña	1567	81	243	9
Ceuta				
Comunidad Valenciana				
Extremadura	34	5	17	3
Galicia	22	13	104	46
Islas Baleares				
Madrid	304	16	109	4
Melilla				
Murcia				
Navarra	240	2	6	0
País Vasco				
La Rioja				

**Tabla 4: elaboración propia a partir de datos recabados en las Consejerías de Transparencia y Buen Gobierno*