

Citation: GIRÓN REGUERA, E. , “LÓPEZ ULLA, J. M., QUIÑONES ANDRADE, R. G., Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Andalucía: un enfoque de derechos, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, 135 pp.”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 12, 2024.

LÓPEZ ULLA, J. M., QUIÑONES ANDRADE, R. G., *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Andalucía: un enfoque de derechos*, **Aranzadi, Cizur Menor, 2023, 135 pp.**

La monografía *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Andalucía: un enfoque de derechos*, elaborada conjuntamente por Juan Manuel López Ulla, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz, y Rocío Guadalupe Quiñones Andrade, Profesora investigadora en la Universidad La Salle Bajío (México), contiene los resultados del estudio de campo sobre el sistema andaluz de protección de menores extranjeros no acompañados que realizaron en el marco del Proyecto de investigación *Menores extranjeros no acompañados en Andalucía: evaluación del funcionamiento del sistema andaluz de protección a la luz de los estándares internacionales de los derechos humanos (retos contra la exclusión social y la pobreza)*, cofinanciado por la Unión Europea con el Programa Operativo FEDER 2014-2020 y por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades de la Junta de Andalucía (FEDER-UCA18-108433). La ejecución de este estudio para recabar datos referentes al colectivo conformado por los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados por un adulto fue un camino no exento de dificultades, valga destacar, entre otras, la pandemia de COVID-19, la imposibilidad de acceder a los centros de protección en aras de preservar el interés superior del menor o el manejo de cifras reales y actualizadas referidas al conjunto de la Comunidad Autónoma andaluza.

El proyecto de investigación surge de la preocupación por los menores migrantes no acompañados llegados a Andalucía, puerta de entrada a Europa, en su mayoría en pateras o embarcaciones precarias. Estos menores que deciden iniciar un largo y peligroso periplo migratorio en soledad sin haber alcanzado la mayoría de edad, en busca de las oportunidades que sus países de

origen no les brindan, representan un colectivo de vulnerabilidad extrema. Se está ante un supuesto de vulnerabilidad múltiple o agravada, lo que acontece cuando se pertenece a dos o más grupos vulnerables al mismo tiempo, en este caso, “menores”, “migrantes en situación irregular” y “no acompañados”. Triple condición que obliga a dispensarles una especial protección, aunque preferentemente justificada por su minoría de edad. Estos menores quedan bajo la protección de la Administración, que debe hacerse cargo de los mismos. El incremento excepcional de llegadas a Andalucía de menores sin referentes familiares procedentes de otros países, mayoritariamente de Marruecos, aunque también procedían de Argelia, Guinea Conakri, Costa de Marfil, Camerún, Nigeria, Malí o Siria, en 2018 provocó la saturación de los centros de acogida, que encontraron serias dificultades para la regularización de su situación administrativa, así como para prestarles una atención adecuada. Fue tal el desbordamiento que el Defensor del Menor alertó de que se trataba de un fenómeno que era difícil de afrontar con suficientes garantías para los derechos de los menores con los medios disponibles, denunciando en su informe de 2018 que los recursos residenciales de la Comunidad Autónoma para atender a los menores en desamparo estaban al límite.

La grave situación motivó al responsable del proyecto de investigación, el Prof. López Ulla a concurrir en mayo de 2018 a la convocatoria efectuada por la Junta de Andalucía, en colaboración con las universidades andaluzas, en el marco del Programa Operativo FEDER 2014-2020, con una propuesta de estudio colectivo para analizar en profundidad la protección dispensada a estos menores en Andalucía. Esta convocatoria estaba dirigida a fomentar la realización de proyectos de I+D+i, que, por su temática y objetivos, estuvieran necesariamente incluidos en algunas de las prioridades temáticas de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2020 (RIS3), en el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) y en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020). El proyecto tenía el firme propósito de detectar las debilidades del sistema andaluz de protección de menores y ofrecer propuestas de mejora en los procedimientos referidos a este colectivo para garantizar que sean acordes con los estándares de protección del Derecho Internacional de los derechos humanos. En febrero de 2020, tras finalizar el proceso de evaluación de las solicitudes presentadas, la propuesta fue seleccionada.

El interés por identificar los problemas que estos menores encuentran en el sistema andaluz de acogida constituía el *leitmotiv* del trabajo, por cuanto los autores eran conscientes de que sólo así podrían determinar las necesidades y, por ende, evaluar la respuesta jurídica articulada, su suficiencia o carencias, para atender adecuadamente a uno de los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad. La ejecución del proyecto requería de un análisis previo de la situación de los menores extranjeros no acompañados, que es el que se recoge en la obra que aquí reseñamos, basado en una sólida documentación que los autores con gran esfuerzo lograron recabar de instituciones públicas, pero también de entidades y asociaciones que voluntariamente colaboraron, ofreciendo la información de la que disponían.

Tras una breve introducción, en el que se resalta que el principio del interés superior del menor como criterio rector y la consideración de menor de edad y sus derechos frente a la condición de migrante irregular son apreciaciones que deben primar en el trato jurídico e institucional dispensado por los Estados a los menores extranjeros no acompañados, el estudio presta atención a diversas dificultades que afrontan estos menores desde su localización tras llegar a territorio español hasta acceder a la mayoría de edad, poniendo de relieve la complejidad de un proceso en el que intervienen autoridades estatales y autonómicas no siempre de forma coordinada. Además, un gran número de los niños y niñas alcanzan la mayoría de edad poco tiempo después de su llegada, por lo que se extingue el régimen de tutela, haciéndose más necesaria aún la articulación entre las Administraciones estatal y autonómica. La obra se ha estructurado en diez capítulos que abordan diferentes aspectos en los que los autores han procurado realizar una indagación lo más objetiva posible sobre el funcionamiento del sistema público de protección en relación con los menores extranjeros no acompañados en Andalucía.

Descrito el procedimiento que se sigue cuando un menor extranjero no acompañado es interceptado por las autoridades hasta alcanzar la mayoría de edad en el capítulo III, el trabajo, en su capítulo IV, aborda la compleja problemática suscitada en torno a la determinación de la edad biológica, cuando esta no es indubitada, por cuanto se trata de una las cuestiones más delicadas que afecta a este colectivo. Al respecto, los autores exponen la conveniencia de un protocolo interinstitucional a nivel nacional sobre determinación forense de la edad, que atienda las recomendaciones de expertos y del Defensor del

Pueblo, de forma que se solventen las irregularidades detectadas: el margen de error de las pruebas médicas practicadas, que ha conducido a la reclusión de menores identificados equivocadamente como mayores de edad en Centros de Internamiento o de Atención Temporal de Extranjeros e incluso en albergues mezclados con adultos y, a sensu contrario, la presencia de adultos en centros de menores, también ocasionada porque, en ocasiones, mienten sobre su edad con la intención de solicitar protección internacional y poder trabajar; la incoación de diligencias de determinación de la edad por la Fiscalía, pese a portar los menores documentación oficial que avala su minoría; la escasa información proporcionada a los mismos sobre sus derechos y las consecuencias jurídicas que se pueden derivar de tales pruebas médicas y, en ocasiones, el retraso excesivo en el dictado de los decretos de Fiscalía, fijando la edad, o su falta de notificación a los interesados.

En el siguiente capítulo, se resalta la importancia del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados desde una doble perspectiva, por un lado, como uno de los instrumentos de protección más eficaces de los derechos de los menores y, por otro lado, como fuente de información fidedigna y completa para lograr la comprensión del fenómeno migratorio de los menores extranjeros que llegan sin compañía al país e indocumentados, facilitando la planificación de la política migratoria y de integración. Por ello, se aboga por la adopción de las medidas que sean necesarias para garantizar la actualización permanente del registro con una adecuada coordinación de todas las instituciones implicadas, que deben proporcionar los datos de los que tengan constancia de forma continuada para su inscripción en el Registro con la máxima celeridad posible.

Un correcto funcionamiento del Registro es fundamental para evitar la disparidad de cifras relativas a este colectivo que manejan las autoridades, lo que dificulta que pueda brindárseles la protección que necesitan. La discrepancia de datos numéricos no es infrecuente, como se pone de relieve en el capítulo VI, titulado “El enigma de las cifras”, en el que se expone, en primer lugar, el número de menores extranjeros no acompañados que llegan a las costas españolas en pateras u otras embarcaciones recabado de las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado, así como de la información que proporciona el Observatorio de la Infancia en Andalucía sobre el número de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía y la Dirección General de la Infancia de la Junta de

Andalucía a través de su portal de transparencia. Con la recopilación de esta información, se pretendía que los investigadores del proyecto pudieran calibrar la dimensión de este fenómeno migratorio. En segundo lugar, se da a conocer cuántos menores extranjeros no acompañados figuraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados a 31 de diciembre de cada año a partir nuevamente de las Memorias anuales de Fiscalía, que informa también la Comunidad o Ciudad Autónoma que ha acogido a esos menores. En el estudio se pone de manifiesto la falta de concordancia con las cifras de menores extranjeros no acompañados acogidos en el sistema andaluz de protección proporcionadas por el Observatorio de la Infancia en Andalucía en sus informes anuales, apuntándose como razón de tal disparidad el número excesivo de abandonos de los centros de protección, que no son comunicados al Registro. Por último, se ofrece información sobre el sexo, la edad, la procedencia de los menores extranjeros no acompañados acogidos en la red de recursos de la Junta de Andalucía, así como la provincia en la que se encuentran.

La guarda provisional del menor por la entidad pública competente y su declaración en situación de desamparo, tras el preceptivo procedimiento administrativo, como requisito necesario para la asunción de la tutela por la Administración andaluza, constituyen el objeto de análisis en el capítulo VII, que destaca la trascendencia que estas decisiones comportan para la protección del menor extranjero no acompañado. Por tal razón, el estudio resalta la obligación jurídica existente de adoptar estas medidas con la mayor brevedad posible por parte de las Administraciones, dirección en la que se avanzó con la reforma del Reglamento de Extranjería de 2021. Pese a ello, en el informe se apunta que, en la práctica, no ha sido infrecuente que un menor extranjero no acompañado alcance la mayoría de edad sin que la Junta de Andalucía haya asumido la tutela, especialmente cuando han ingresado con 16 o 17 años, al retrasarse en exceso la tramitación de los procedimientos.

El capítulo VIII, dedicado a los centros de protección de menores, es el más complicado a juicio de los autores, al existir escasa información sobre estos centros, déficit de información que no se pudo sortear con la realización de visitas a los mismos, al ser denegada la autorización. Los datos recopilados en este capítulo han sido obtenidos mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que permitió la publicación de una tabla con

el número de centros y plazas disponibles por provincia, y también a partir de los informes anuales del Defensor del Pueblo, de la documentación disponible y de las entrevistas realizadas. A partir de tal material, se relacionan algunas deficiencias detectadas en los centros de protección, como el exceso de cupo en algunos de ellos, servicios o instalaciones inadecuadas, la falta de personal cualificado, en especial, mediadores culturales o personas que conozcan el idioma, o el traslado de los menores a los centros en función de las plazas disponibles en lugar de por sus necesidades. El capítulo concluye con una positiva valoración de los Centros de Orientación e Integración Laboral (COILs), para menores de entre 16 y 18 años, incluidos en el *Programa de Adquisición de Competencias Sociolaborales (PACs) para menores y jóvenes del Sistema de Protección de la Junta de Andalucía*, que tienen el principal objetivo de prepararlos para una vida independiente. No obstante, se considera que las plazas son escasas en comparación con el número de extranjeros que el sistema atiende. Se resalta también la inclusión en estos PACs de centros de carácter ambulatorio que brindan atención transversal a las personas entre 16 y 25 años que estén o hayan sido tutelados por la Administración Pública

El siguiente capítulo, el número IX, expone los datos registrados por el Observatorio de la Infancia en Andalucía en sus informes sobre las salidas de los menores extranjeros del sistema andaluz de protección, así como sus causas, durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021, para abordar, en segundo lugar, la preocupante realidad de los abandonos voluntarios del centro de protección, esto es, sin autorización, que constituye habitualmente la segunda causa, después del alcanzar la mayoría de edad, de las salidas del Sistema de Protección, e incluso en 2018 y 2019 fue la primera. Al margen de la falta de una plena coincidencia de las cifras proporcionadas por la Dirección General de Infancia de la Junta de Andalucía y el Observatorio de la Infancia, el trabajo se focaliza en el número tan elevado de abandonos, instando a una reflexión sobre las causas y sobre la conveniencia de reforzar el protocolo por abandono para tratar de conocer el paradero de estos menores. Los abandonos voluntarios de los centros pueden obedecer a que los menores sienten que no son atendidos adecuadamente o que la documentación se demora en exceso, pero también porque pueden tener un proyecto migratorio más elaborado con otro destino. Transcurridos doce meses desde el abandono, se extingue la tutela por parte

de la Junta de Andalucía y de esos chicos la mayoría de las veces no se vuelve a saber nada.

El capítulo X aborda el ingreso de menores en instalaciones destinadas a migrantes adultos, lo que constituye una de las mayores vulneraciones a los derechos de los menores extranjeros que llegan sin compañía a Andalucía, al contravenir el art. 37 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y las Observaciones Generales 22 y 23 del Comité de los Derechos del Niño. En el trabajo se pone de manifiesto que no se trata, en modo alguno, de una praxis habitual en la actualidad y los supuestos en los que acontece están en su mayoría provocados por una determinación errónea de la edad, argumento que corrobora la importancia de la resolución de los problemas apuntados con las pruebas de determinación de la edad expuestas en el capítulo III.

El penúltimo capítulo desvela que la educación es un gran asunto pendiente con los jóvenes migrantes, que tienen derecho a acceder a la educación, aunque carezcan de permiso de residencia. Velar por que reciban una formación docente adecuada corresponde a la Junta de Andalucía, en calidad de tutora de los menores. La Administración andaluza escolariza a los menores extranjeros en colegios públicos de la zona donde se ubican los centros de acogida en los que residen. Sin embargo, la mayoría de estos menores suspende la educación obligatoria. La carencia de recursos adaptados a sus necesidades educativas especiales, su baja preparación, su desconocimiento del español y, con frecuencia, el desinterés son aliados de los bajos resultados que estos menores obtienen en la docencia reglada, pese a su escolarización obligatoria. Lo que explica que su presencia en los niveles educativos no obligatorios sea mínima. Por otra parte, como se expone en el estudio, tampoco suelen sentirse atraídos por los cursos técnicos de acceso al mercado laboral ofrecidos, porque no conectan con sus intereses o expectativas. De ahí que se defienda la importancia de centros educativos más adaptados al perfil de estos menores no acompañados que apenas comprenden el español, dotándolos de recursos específicos, especialmente de apoyo lingüístico.

El trabajo concluye con unas reflexiones sobre la importancia de facilitar la autorización para trabajar a los jóvenes extranjeros no acompañados, una vez alcanzada la edad mínima de dieciséis años, valorando positivamente la reforma que en esta materia fue operada en el Reglamento de Extranjería por

el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, que se tradujo en un incremento de altas laborales en el sistema de la Seguridad Social. Con este Real Decreto se llevó a cabo un conjunto de modificaciones que venían siendo reclamadas por colectivos y organizaciones, que subsanaron las graves deficiencias que se habían puesto de manifiesto no solo mientras mantenían su condición de menores sino, especialmente, en el momento que cumplían los dieciocho años y accedían a la mayoría de edad. La normativa anterior exigía unos requisitos inasumibles por la mayoría de los jóvenes, abocándolos a una situación de indefensión en lo referido a su estatus migratorio. Tras la reforma, el permiso de residencia concedido al menor extranjero no acompañado le habilita automáticamente a trabajar a partir de los dieciséis años durante todo el plazo de vigencia de la autorización de residencia, lo que ha supuesto un punto de inflexión en la regulación jurídica del itinerario que prosigue un menor cuando llega a España para regularizar su situación.

En definitiva, nos encontramos con una monografía breve en la que quedan reseñados los obstáculos más relevantes que afrontan los menores extranjeros no acompañados cuya tutela es asumida por la Administración andaluza, utilizando la documentación oficial recabada de las distintas instituciones: la presencia de mayores en centros de menores o viceversa, incurriendo en una flagrante vulneración de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; la vulneración de derechos en los procedimientos de determinación de la edad; la ausencia de un registro de menores no acompañados actualizado; la desprotección que sufren estos menores cuando no se les asigna rápidamente un tutor; la salida sin documentación del sistema de protección con más frecuencia de la deseada o el número excesivo de fugas de los centros.

La obra *Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Andalucía: un enfoque de derechos* reviste plena actualidad, ya que en 2023 la llegada de menores de edad migrantes en España ha aumentado más de un 116% y, por tanto, los ingresos de migrantes en el Sistema de Protección de Menores. En el 2022, el número de niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años migrantes llegados a España de forma irregular fue de 2.375, mientras que en 2023 alcanzó la cifra de 5.151. Una realidad que demanda, tal como exponen sus autores, un pacto de Estado en materia de política migratoria que, con una financiación estable y una mayor coordinación de las Administraciones implicadas, logre atender adecuadamente a los menores migrantes no acompañados no sólo



EMILIA GIRÓN REGUERA

en cuanto a sus necesidades básicas, sino también en educación, formación e integración social, haciendo extensivo el Estado de Bienestar a este colectivo. Se está ante un estudio que colma con creces su objetivo de dar a conocer la problemática jurídica que afrontan estos menores migrantes a su llegada a la Comunidad Autónoma andaluza.

Emilia Girón Reguera

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Cádiz

