



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 10 de octubre 2005
[...*Conférence 2005/Documents4*]

MG-RCONF (2005) 11
Original: Español

Conferencia regional sobre “Las Migraciones de los menores no acompañados: actuar de acuerdo con el interés superior del menor”

Torremolinos, Málaga - España
27-28 de octubre 2005

**LA SITUACION DE MENORES NO ACOMPAÑADOS EN
ESPAÑA**

Sra. Rosa María Bravo Rodríguez

1.-INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración, incluidos los desplazamientos de menores extranjeros no acompañados, conviene enmarcarla en el contexto de cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos surgidos en las últimas décadas con el avance de la globalización.

El constante flujo transnacional de mercancías, de capital, de personas, de información está incidiendo en la diversificación de los flujos y en la incorporación a la emigración de nuevos grupos sociales cuya presencia hasta ahora era insignificante.

La migración de menores de edad extranjeros no acompañados es un fenómeno que está vinculado estrechamente con los efectos producidos por economías en transición, con el decreciente poder de los estados para controlar flujos transnacionales y la consiguiente permeabilidad de las fronteras así como con el incremento de los flujos de información de una a otra parte del planeta.

España no ha permanecido al margen del fenómeno mundial del incremento de los movimientos migratorios. Por el contrario ocupa un puesto clave dentro de las rutas migratorias.

Según los datos obtenidos en el informe comparativo elaborado en el marco del proyecto CONRED I, realizado durante el año 2001, entre los años 1980 y 1990 se detecta en Europa el aumento de los menores no acompañados.

En España es a mediados de la década de los noventa cuando comienza a detectarse la presencia de un número significativo de menores extranjeros no acompañados procedentes sobre todo de Marruecos. El punto de inflexión se produjo a finales de la década de los 90, años en los que se experimentan volúmenes inusitados, colocándose entre los países de Europa con mayor número de personas en esta situación.

La llegada de estos menores ha cogido por sorpresa a los responsables políticos y a la sociedad en general.

Los sistemas de protección de menores no estaban preparados para atender a unos menores con características y necesidades para las que los servicios de protección no estaban diseñados.

Muy frecuentemente la capacidad de acogida se ha visto desbordada.

En muy poco tiempo se han tenido que crear una red de recursos y establecer nuevos mecanismos para prestar la atención debida.

La procedencia de los menores depende fundamentalmente de la proximidad del país de acogida y de origen, de las relaciones con el país receptor o bien del seguimiento por parte de los menores de los circuitos migratorios establecidos por los adultos. En España la procedencia de los menores es en general de Argelia, Marruecos, Rumania y África Subsahariana.

Este fenómeno es uno de los mayores retos de la sociedad española y motivo de preocupación constante para las administraciones públicas y la sociedad en general.

2.-CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA

Cuantificación del fenómeno

Durante el año 2004 se efectuaron 9.917 acogimientos de menores extranjeros no acompañados en España. En el primer semestre del año en curso se registraron 2471.

Distribución territorial

Durante el año 2004 su distribución territorial fue muy desigual, observándose concentraciones en unas pocas Comunidades Autónomas. Andalucía, punto de entrada, es la Comunidad que mayor número de menores acogió: un 26,71% del total. Le siguen en importancia la Comunidad Valenciana (20,35%) Madrid: (17,93%) y Cataluña (12,93%). El resto de las Comunidades, excepto Ceuta y Melilla que son también puerta de entrada junto con el País Vasco, han acogido menos del 2 por ciento de los menores. Destaca su preferencia por las zonas más prósperas y que disponen de mayores recursos y, dentro de éstas, por las grandes concentraciones urbanas. Durante el primer semestre de 2005 se observa la misma tendencia.

Tabla 1- Acogimientos de menores extranjeros no acompañados por Comunidad Autónoma durante el año 2004

	TOTAL	Porcentaje respecto al total nacional
Andalucía	2.435	26,71
Aragón	87	0,95
Asturias	11	0,12
Baleares	96	1,05
Canarias	131	1,44
Cantabria	55	0,60
Castilla La Mancha	127	1,39
Castilla León	183	2,00
Cataluña	1178	12,92
Valencia	1855	20,35
Extremadura	15	0,16
Galicia	24	0,26
Madrid	1635	17,93
Murcia	46	0,50
Navarra	38	0,42
País Vasco	425	4,66
Rioja	3	0,03
Ceuta	442	4,85
Melilla	331	3,63
TOTAL	9.117	100

Fuente: Informe Estadístico "Menores Extranjeros no Acompañados acogidos en España" 2004, Dirección General de Inmigración

Distribución por zona geográfica

El área geográfica predominante es la africana. En efecto durante el año 2004 se produjeron 7036 acogimientos, lo que representa el 77% del total. Muy lejos de ellos se encuentran los europeos cuyos acogimientos ascendieron a 1213, el 13,40% del total. Los menores no acompañados iberoamericanos acogidos tan solo constituyen el 2,30% y los asiáticos y los procedentes de América del Norte tienen una presencia insignificante: un 0,71%, y 0,05% respectivamente. La procedencia geográfica de 508 menores, 5,25%, no se pudo determinar.

Entre los menores procedentes de África destacan los del Magreb que con 4650 niños supuso el 54%, fundamentalmente de Marruecos y Argelia. Los menores procedentes del África subsahariana tuvieron un peso relativo del 22%, lo que les sitúa en la segunda región en importancia, caracterizándose por estar representados una gran variedad de países pero con peso relativo cada a excepción de Ghana.

Durante el año 2004 los menores marroquíes y los rumanos representaban más de la mitad de los acogimientos realizados (57,26%), los marroquíes el 48,71% y los rumanos el 8,55%. El resto de nacionalidades apenas llegaron al 2%. La procedencia es muy diversa pero casi insignificante en peso relativo. Destacan entre ellas Argelia, Ghana, Moldavia, Ecuador, Bulgaria, Moldavia, Brasil, Croacia, Colombia, Nigeria, Cabo Verde, la República de Guinea y la del Congo, Camerún, Sierra Leona.

Tabla 2 - Distribución de los acogimientos por zona geográfica de origen Año 2004

	Total nacional	Porcentaje
Europa	1213	13,4
América	272	2,98
África	7.039	77,2
Asia	65	0,71
Sin determinar	508	5,25
TOTAL	9117	100

Fuente: Informe Estadístico "Menores Extranjeros no Acompañados acogidos en España", 2004, Dirección General de Inmigración

Distribución por sexo

La emigración de menores no acompañados es fundamentalmente masculina, un 89,49%.

El peso relativo de la inmigración femenina de menores por continente es mayor en el iberoamericano y europeo. En efecto de los menores iberoamericano acogidos un 38% son niñas y en el europeo un 37%. Sin embargo su peso relativo es menor en la inmigración infantil africana que en un 94% es masculina y en la asiática con tan solo un 10% de niñas.

Destaca el hecho de que la mayoría de las niñas son rumanas, un 38%, el resto de nacionalidades está poco representado. A excepción de Marruecos debido al gran volumen que supone esta nacionalidad en el conjunto.

Las niñas muestran una tendencia a una menor dispersión territorial que los varones. Destaca su concentración en zonas distintas de las de los varones tales como: Aragón, Canarias, Murcia y Ceuta. Los varones muestran preferencia por zonas por grandes aglomeraciones urbanas de las regiones más prósperas.

Tabla 3. Acogimientos efectuados por sexo durante el año 2004

	Total nacional	
	Num. absolutos	Porcentaje
Niños	8.147	89,49%
Niñas	970	10,51
TOTAL	9.117	100

Fuente: Informe Estadístico “Menores Extranjeros no Acompañados acogidos en España”, 2004, Dirección General de Inmigración

Permanencia de los acogimientos

Si bien fueron acogidos 9917 menores, a fecha 31 de diciembre del 2004 tan solo permanecían acogidos en los servicios de protección de menores de las Comunidades Autónomas: 2004 menores, el 90,47 niños y el 9,53 niñas.

En este caso, también son los menores de origen africano los predominantes con 1685 efectivos, el 84,04% del total.

Este hecho hay que conectarlo con las numerosas fugas que protagonizan estos menores, aunque otras causas son la llegada a la mayoría de edad y las repatriaciones que, como se verá posteriormente, son muy escasas.

Territorialmente Andalucía retiene casi tercio de los menores acogidas, Valencia un 15,41%, Madrid un **10,07**, **Canarias un 10,07** y **Castilla la Mancha un 9,13**.

Tabla 4.-Acogimientos que permanecían en vigor al 31 de diciembre del 2004 por Comunidad Autónoma

	TOTAL	PORCENTAJE
Andalucía	487	24,3
Aragón	20	0,99
Asturias	4	0,19
Baleares	4	0,19
Canarias	202	10,07
Cantabria	14	0,69
Castilla La Mancha	183	9,13
Castilla-León	46	2,29
Cataluña	114	5,68
Valencia	309	15,41
Extremadura	5	0,24
Galicia	7	0,34
Madrid	221	11,02
Murcia	0	0
Navarra	6	0,29
País Vasco	145	7,23
Rioja	0	0
Ceuta	91	4,54
Melilla	146	7,28
TOTAL	2004	100

Fuente: Informe Estadístico “Menores Extranjeros no Acompañados acogidos en España”, 2004, Dirección General de Inmigración

Tabla 5.- Acogimientos que permanecen en vigor por zona geográfica de origen a 31.12.2004

Área geográfica de origen	Total nacional	
	Num absolutos	Porcentaje
Europa	129	6,45
América	70	3,49
África	1790	89,32
Asia	15	0,74
TOTAL	2004	100

Fuente: Informe Estadístico “Menores Extranjeros no Acompañados acogidos en España”, 2004, Dirección General de Inmigración

Fuente: Informe Estadístico “Menores Extranjeros no Acompañados acogidos en España”2004. Dirección General de Inmigración

El peso relativo de cada continente sobre el total se mantiene.

3.-PERFIL DE LOS MENORES EXTRANJEROS QUE LLEGAN A ESPAÑA

El colectivo de menores extranjeros no acompañados que llega a nuestro país es un colectivo extremadamente vulnerable, compuesto por una mayoría de adolescentes varones entre 14 y 18 años, que llegan a España por diferentes vías y con distintos perfiles sociales. A pesar de su heterogeneidad se identifican, a partir de algunos estudios realizados, algunos rasgos del perfil predominante que pueden sintetizarse en los siguientes:

- Fundamentalmente se trata de varones
- Suele tener bastantes hermanos.
- Proceden en la mayoría de los casos de Marruecos.
- La edad media se sitúa alrededor de los 16 años.
- Presenta una mayor madurez que la que le corresponde a su edad cronológica.
- Mantiene una relación normalmente periódica con su familia de origen.
- Muestra deseos de mejorar su situación personal y familiar
- Su proyecto migratorio es generalmente muy claro: conseguir la documentación y trabajar lo más pronto posible.
- Presentan una gran movilidad geográfica tanto dentro de España, trasladándose de una Comunidad Autónoma a otra, como incluso dentro de la Unión Europea. La opción por un determinado lugar siempre tiene siempre un elemento de provisionalidad ya que depende de la consecución de sus objetivos.
- Suele tener redes de compatriotas que facilitan el acceso.
- Rechazan el sistema de protección ofrecido decantándose por opciones de mayor autonomía tal como el alojamiento en pisos.
- Tiene un bajo nivel de calificación, habiendo estado escolarizado varios años pero sin haber terminado la escolaridad obligatoria.
- Suele tener algún tipo de experiencia laboral.
- Rechaza la escolarización mientras que opta por aquellas actividades formativas que le permitan conseguir un empleo.
- Se relaciona poco con jóvenes autóctonos.
- Sufre un gran choque entre las expectativas que tenía al venir a España y la realidad con la que se encuentra.
- No contempla el retorno.
- Conoce la legislación y el sistema de protección y hace uso de él.

En relación con los menores marroquíes según una investigación llevada a cabo en Tánger¹ y de modo muy sintético podemos distinguir las siguientes situaciones familiares en el país de origen:

1.- Los menores que viven con su familia en un ambiente estable afectiva y económicamente, constituyen un 10% del colectivo.

2.- Los menores que viven en un ambiente familiar estable y con dificultades económicas, que pasan gran parte de su tiempo en la calle, pero no hacen de ésta un medio de vida, representan un 40%.

3.- Los menores que viven en un ambiente familiar inestable y con una situación económica precaria o muy precaria, son el 35% del colectivo.

4.- Por último están los menores que hacen de la calle su modo de vida y están desarraigados de su núcleo familiar, son los llamados niños de la calle y son un 15% del colectivo.

Motivos que generan la emigración de estos menores hacia Europa

Los principales motivos vienen dados por razones políticas y económicas. España y Francia destacan por la motivación económica de los menores. En el caso de los menores en Suiza, Dinamarca y Bélgica, el principal motivo es la situación política del país de origen, por ello acceden por la vía de asilo. En España el número de solicitantes de asilo son insignificantes.

El prototipo de menor que llega a España se caracteriza por su voluntad de emigrar y llega con un proyecto migratorio clara: conseguir la documentación y trabajar, Están tan claros estos objetivos para la mayoría de ellos, que su realización va a condicionar su relación con el sistema de protección.

La decisión de emigrar en el caso de nuestros menores puede haber sido tomada de forma individual, familiar o social; la individual suele estar impulsada por factores socio-económicos y la familiar por proteger al menor o por buscarle una salida a una situación precaria de vida, así como por los beneficios que pueda obtener el entorno familiar por el dinero que el menor envíe desde su destino y las posibilidades de una reagrupación familiar.

Muchos de los jóvenes de los principales países de origen de emigración a España han vivido con frecuencia una verdadera cultura de “emigración” “propiciada por la transmisión de la forma y nivel de vida occidental a través de los medios de comunicación y a través de los propios compatriotas emigrantes y, a su vez, animada por las mafias de tráfico de personas que son las principales beneficiadas de esta situación. Los problemas económicos que atraviesan muchas familias como consecuencia de las transformaciones estructurales de las economías de estos países inciden en que la emigración del hijo/a se convierta en un proyecto familiar.

¹ Jiménez Álvarez, M. (2005) “La Migración de los menores en Marruecos .Reflexiones desde la frontera Sur de Europa”, en “ Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España”, Madrid, Akal. pp 115-133

Hay que destacar, que la defensa de los derechos del menor y las mayores posibilidades de éxito al emigrar y permanecer en el país elegido son muy superiores antes de cumplir los 18 años y es utilizado por las redes de tráfico de personas para captar "clientes". Igualmente, muchos inmigrantes que han superado la mayoría de edad intentan utilizar estos beneficios en los derechos de los menores para, haciéndose pasar por menor de edad", intentar acceder al territorio.

Vías y estrategia de entrada

En Europa, según el informe CONRED-I, se diferencian dos grupos de países según el acceso al territorio:

En el primer grupo (Dinamarca, Suiza y Bélgica). La forma de acceso al país es a través de la demanda de asilo y para demandar el estatuto de refugiado se ajustan a los especificados en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951...

En el segundo grupo, entre otros países, se encontraría nuestro país junto con Francia. Los menores acceden al territorio de forma irregular y sin documentación. Una vez que estos menores son detectados son puestos a disposición de la administración competente en protección de menores. La opción del asilo ésta muy poco solicitada.

Se podría decir que la mayoría de los menores marroquíes, grupo predominante en nuestro país, llegan solos. Muchos entran cruzando de forma clandestina la frontera terrestre de Ceuta y Melilla escondidos en los bajos de un camión, otros llegan en barco como polizones o en pateras cruzando el Estrecho de Gibraltar. Existe otra ruta, organizada por mafias, que los traslada en pateras hasta Canarias. Otra estrategia de acceso es la de venir acompañado por algún adulto bien familiar bien amigo de la familia, quedando después en situación de desprotección

Aunque no se puede decir con certeza, los menores rumanos, otra de las nacionalidades preponderantes, podrían acceder al territorio de forma regular por los puntos fronterizos una vez que no se exige visado para entrar en la zona Schengen. Algunos niños rumanos estarían en manos de traficantes y mafias como ha demostrado algunas operaciones policiales.

Una gran parte de los menores utilizan las redes transnacionales existentes entre su país de origen y España, conformadas por familiares y amigos o vecinos que ya están establecidos en España.

Menores fuera de los circuitos de protección

Además de los menores extranjeros no acompañados identificados, no se tiene conocimiento del número de menores en situación de desprotección y que se encuentren fuera de los circuitos de protección.

Ni en España, ni en el resto de Europa, existen datos fiables sobre el número de menores que viven en la calle

El perfil del "niño de la calle" es el de un varón (solo el 3% son niñas), con edades de 10 a 17 años (la media es de 15 años), y que en un 92% proceden de Marruecos y en un 4% de Argelia, destacando que más de un tercio son de Tánger (Marruecos). Sin embargo, en el caso de las 50 "niñas de la calle" detectadas en estos cuatro años, la mitad vinieron de países europeos. Un 20% de estos menores son analfabetos y vienen en busca de un trabajo, con todas las dificultades que ello entraña y el 77% nunca ha vivido en la calle en su país.

Por ello, el grueso del colectivo lo formarían menores que, al no ver satisfechas sus expectativas, se escapan de los centros de acogida e inician en la calle una espiral de delincuencia y marginación, pasando a engrosar la lista de los inmigrantes en situación ilegal.

Un pequeño grupo estaría formado por menores que vivían en la calle en su país de origen y que han hecho de esta su forma de vida en España

En relación con estos menores se han puesto en marcha en Madrid y Barcelona programas de *‘Educación de calle’* a través de los cuales se intentan acercar a los menores al sistema de protección de menores, utilizando la educación informal.

Relación con el sistema de protección social

Aquellos menores que tienen un proyecto migratorio claro se caracterizan por intentar a toda costa conseguir su objetivo: documentarse y encontrar trabajo. Por ello, conocen el sistema de protección de menores español así como, la legislación y hacen uso del sistema. El hecho de perseguir sus metas migratorias les impulsa a trasladarse por el territorio español, de un centro a otro, en base a las informaciones que recibe de otros menores sobre la facilidad de conseguir más pronto "los papeles". Según un estudio del Ararteko para el Parlamento Vasco, realizado el pasado año, gran parte de los menores que llegan a esa Comunidad Autónoma procederían de Cataluña donde habrían oído hablar de una mayor facilidad para documentarse en el territorio vasco. Algunos expertos hablan de "corredores" geográficos: desde Andalucía, Ceuta o Melilla, puertas de entrada, a Cataluña. De aquí, unos pocos, se trasladarían al País Vasco, existiendo otra ruta desde los puntos de acceso hacia Madrid.

Las fugas de los centros son, por tanto, muy frecuentes. Según el citado Informe, la estancia media de un 40% de ellos no llegaría a una semana. No obstante, otro 40% permanecería más de 6 meses. Es decir, la gran mayoría o apenas permanecen o lo hacen un tiempo considerable.

La movilidad es ocasionada por la urgencia que perciben para regularizar su situación. Pero esta urgencia choca con la realidad de la situación administrativa y laboral y dificulta la realización de un verdadero itinerario de inserción. Por este motivo, rechazan la escolarización y acogen con gusto la realización de cursos de formación profesional.

El choque entre las expectativas creadas y la realidad experimentada ocasiona grandes frustraciones y conflictos personales. Esta situación se agrava cuando la familia espera el envío de remesas para el mantenimiento familiar.

El hecho de que estos menores hayan tenido una forma de vida y unas experiencias vitales que les han hecho madurar mas deprisa ocasiona no pocas dificultades de aceptación y adaptación a un sistema de protección que les considera menores y no adultos.

Otro grupo estaría formado por aquellos menores mas jóvenes y/o sin un proyecto migratorio claro .Las fugas de los centros y las disrupciones psicosociales que les ocasiona la experiencia migratoria hace muy difícil la intervención social por parte de los servicios de protección y aumenta considerablemente el riesgo de caída en circuitos de marginación

4 - MARCO LEGISLATIVO

Los menores extranjeros no acompañados gozan de protección jurídica en España así como de los derechos que reconoce la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratificada por España y de todos los derechos reconocidos por la normativa nacional en materia de protección de menores y extranjería y por la normativa autonómica.²

En materia de reconocimiento de derechos no se produce ninguna discriminación entre niños autóctonos o extranjeros sea su situación regular o irregular.

Todas las actuaciones con los menores deben, de acuerdo con el art. 12 de la Ley de Protección Jurídica del Menor, Ley 1/1996 y con el art. 92 del Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000, estar guiadas por el principio del interés superior del menor.

En estos menores confluye por un lado la aplicación de la normativa de protección de menores y por otra la de gestión y control de flujos migratorios, extranjería., siendo los principales instrumentos en vigor los siguientes:

Legislación en materia de protección de menores

- Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Legislación en materia de extranjería

- Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España, modificada por Ley Orgánica 8/2000
- RD 2393/2004., de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

Legislación en materia de asilo

- Ley 9/1994, de 19 de mayo

² Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España, modificada por Ley Orgánica 8/2000 y RD 2393/2004., de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

- Reglamento de ejecución, aprobado por RD 203/1995, de 10 de febrero.

Legislación autonómica en materia de protección de menores

5 - MARCO POLÍTICO

En la atención a menores extranjeros no acompañados intervienen diversas administraciones: estatal y autonómica y al Ministerio Fiscal, además de otros actores (ONG, Ayuntamientos, etc.).

En España, las Comunidades Autónomas, de conformidad con el reparto constitucional de competencias y las asumidas por aquéllas en los respectivos Estatutos, son los entes que tienen atribuida la competencia en materia de protección de menores. Sin embargo, la política de extranjería y de relaciones exteriores es competencia del Estado.

Por otra parte, interviene el Ministerio Fiscal al que le corresponde velar por los intereses y derechos del menor durante todo el proceso.

La necesidad de coordinación de actuaciones entre todas las administraciones y entidades privadas implicadas, llevó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a crear un Grupo de trabajo para el análisis y abordaje de este problema en el marco de un Observatorio de la Infancia creado con anterioridad.

Como consecuencia de los trabajos de este Grupo, se elaboró un **Protocolo de coordinación institucional para la intervención con Menores Extranjeros No Acompañados** en el que se especifican las acciones a realizar por cada lo Organismo responsable.

A su vez, en la planificación y ejecución de las políticas, en los planes de acción tanto estatales como autonómicos dirigidos a la infancia y a la integración social de los inmigrantes se contemplan medidas y programas dirigidos a ellos.

En el marco de la Administración General del Estado, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha establecido dos líneas estratégicas prioritarias en las actuaciones con estos menores:

- El apoyo financiero a los programas de atención llevados a cabo por Administración autonómica y por ONG.
- La realización de un trabajo conjunto con los países de origen de estos menores.

En relación con las actuaciones llevadas a cabo en los países de origen, son numerosos los proyectos impulsados y financiados por la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas y Entidades locales que tienen como beneficiarios los niños en situación desfavorecida y, en algunos de ellos, los menores extranjeros retornados.

6 - ATENCIÓN A LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA

1ª.-fase de localización e investigación

Una vez en territorio español, el menor es generalmente detectado por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, siendo mínimo el número de casos localizados por particulares, autoridades judiciales, miembros de ONG, etc. En algunas ocasiones es el propio menor el que acude al servicio de protección de la CCAA competente o a la policía.

Dentro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existe un grupo especializado en menores denominado GRUME. También dentro de la policía municipal tienen esa misma especialización los agentes tutores de la policía municipal.

Una vez detectado, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ponen el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, con el fin de que tenga constancia de ello, de las ordenes precisas para que el menor reciba de los Servicios de Protección del Menor la asistencia que necesite y autorice, en caso de duda, la realización de las pruebas médicas que permitan determinar su edad.³.

Frecuentemente jóvenes mayores de edad se declaran menores con el fin de tener acceso a los mecanismos de protección de menores. En España se intenta verificar la minoría de edad antes de acceder al sistema de protección conforme a lo dispuesto en la Instrucción de la Fiscalía 2/2001, de 28 de junio del 2001. Con ello se intenta evitar que el trabajo en el centro de protección de menores y la seguridad de los menores residentes no se pongan en peligro.

Sin embargo a veces se producen demoras en la realización de estas pruebas de forma que el menor es atendido con anterioridad en los centros de protección.

El método que se utiliza para determinar la edad es la prueba oseométrica, consistente en la realización de radiografías de mano y muñeca. Debido a los problemas de fiabilidad inherentes a esta prueba, la citada Instrucción de la Fiscalía 2/2001 recomienda que a la hora de determinar la edad se tenga en cuenta la edad mínima de la horquilla de edad en la que se encuadra al menor tras la pruebas.

Actualmente se realizan con carácter *prioritario* en los servicios médicos de la red de hospitales públicos del Sistema Nacional de Salud, que cuentan con unidades de urgencias radiológicas.

Se comunica el resultado de las pruebas al Fiscal que determina la minoría de edad y lo pone a disposición de servicios de protección de menores tal y como ordena la normativa relativa a protección jurídica del menor.

³ Art. 35 de Ley de Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España, modificada por Ley Orgánica 8/2000 y Art. 92.1 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

De forma simultánea o con anterioridad a la realización de la prueba ósea, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado proceden a tratar de identificar al menor e incluir los datos en **el Registro de Menores Extranjeros no acompañados**.⁴

Es una tarea difícil ya que la mayoría de los menores llegan indocumentados y, frecuentemente, ocultan su identidad para evitar posibles repatriaciones, no facilitando datos correctos sobre la misma. Algunos menores se registran con distintos nombres en varios Registros de las Comunidades Autónomas por las que desplazan.

Por ello, las Administraciones competentes llevan a cabo diversas actuaciones encaminadas a averiguar cuál es la identidad real del menor inmigrante y cuáles son sus circunstancias personales y socio-familiares. Del resultado de estas actuaciones depende la decisión última que se adopte sobre el futuro del menor inmigrante en relación con el retorno a su país de origen o la permanencia en nuestro país

Repatriación

La Administración General del Estado, competente, a la luz de la legislación vigente, para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación desde España de un menor extranjero en situación de desamparo, actúa a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Es la Comisaría General de Extranjería y Documentación la encargada de realizar todas las gestiones necesarias para averiguar la identidad del menor y sus circunstancias personales y familiares. La gestión principal es la realizada ante las embajadas y consulados correspondientes. El procedimiento habitual es el de comunicar la llegada del menor y solicitar la realización de los trámites para averiguar la identidad y/o localizar a los familiares de los menores o, en su defecto, los servicios de protección de menores del país de origen que se hicieren responsables de ellos. Si el país carece de representación diplomática en España, estas gestiones se canalizan a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.⁵

⁴ En el art. 111 del del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, de 30 de diciembre de 2004, se ordena a la Dirección General de la Policía el registro.

⁵ Art.92 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, de 30 de diciembre de 2004.

En general las gestiones suelen ser infructuosas por lo que la única información de que se dispone suele ser la obtenida por los Servicios de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma en la que está acogido el menor. Estos Servicios, al ser los órganos tutelares están obligados a colaborar en el proceso de investigación así como a aportar todos los datos que obren en su poder.

Fundamentalmente los datos se obtienen a través de las entrevistas, contacto diario con el menor y contactos telefónicos con la familia de éste en el país de origen.

En el caso de los menores inmigrantes procedentes del Magreb frecuentemente se acaba por localizar a las familias. Pero la situación varía mucho en el caso de menores procedentes de otras zonas, como suele ser el caso de los subsaharianos, resultándoles difícil, cuando no imposible, establecer algún tipo de contacto.

No se cuenta en el momento actual con otros mecanismos para recabar esta información.

El periodo de identificación de las familias tiene una duración de entre tres y seis meses, aunque puede prorrogarse ya que la Entidad de Protección de Menores tiene que presentar un informe propuesta que debe ser tenido en cuenta para la toma de decisión sobre la conveniencia de la reagrupación familiar del menor o su permanencia en España.

Conviene subrayar que la decisión sobre la permanencia o retorno del menor es independiente del hecho de que el Servicio de Protección de Menores adopte alguna medida de protección específica en relación con dicho menor.

2ª Fase de decisión

Una vez recabada la información, corresponde a la Administración General del Estado la adopción de la decisión sobre la conveniencia del retorno del menor a su país de origen o de su permanencia en nuestro país.

La decisión debe estar fundamentada y, según la normativa vigente en materia de extranjería ha de prevalecer el criterio del interés superior del menor, por lo que en cada caso la repatriación “solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen” (Art. 92.4. del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería Ley 4/2000)

La aprobación del nuevo Reglamento ⁶y la adopción de la Instrucción del Fiscal General del Estado ,6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados, han introducido un cambio en la ponderación de la conveniencia de

⁶ RD 2393/2004, de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

aplicación del principio de reagrupación familiar, reconocido en nuestro ordenamiento jurídico a los menores extranjeros no acompañados. A la luz de las nuevas disposiciones normativas la reagrupación familiar no es un objetivo absoluto sino que pueden existir otra serie de factores que pueden hacer que la balanza del interés superior de éste se incline en pro de su permanencia en nuestro país.

Además ordenan que en la decisión debe ser adoptada tras haber ser oído el menor y previo informe del Servicio de Protección de Menores.

Se establece también un sistema de control consistente en el requerimiento de información al Fiscal del Menor sobre todas las actuaciones relativas a los procedimientos de repatriación.⁷

Para que una decisión sobre repatriación sea apropiada, requiere una valoración caso a caso de las circunstancias personales y familiares del menor no solo referidas al país de origen sino también a también al país de acogida. Así, su participación en el proceso de integración, su proyecto de vida y las posibilidades de que este país pueda ofrecer para que lo lleve a cabo y logre una vida normalizada y socialmente integrada aparecen como factores que deben tenerse en cuenta. A este respecto es necesario ponderar de forma equilibrada aquellos factores potenciales de exclusión que puedan incidir a que algunos menores, dada además la heterogeneidad del colectivo, se vean abocados a la marginalidad y a la delincuencia.

El problema que se plantea a la hora de realizar esas valoraciones es la carencia de información sobre la situación en el país de origen. Por ello, es necesario poner en marcha mecanismos y desarrollar proyectos nuevos encaminados a la localización de las familias a través de entidades que realicen actuaciones en dichos países.

Las repatriaciones son ejecutadas de acuerdo con la legislación en materia de extranjería⁸ por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía mediante su entrega a las autoridades de fronteras del país al que se repatría.

El número de repatriaciones efectuadas es muy reducido. Durante el año 2004 se ejecutaron 111, siendo un 10,51% mujeres y durante el primer semestre del año 2005 tan solo 11, elevándose el porcentaje de mujeres al 29,03%.

⁷ Art. 92.4 del RD 2393/2004., de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

⁸ Art. 92.4 del RD 2393/2004., de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

Tabla nº 6.-Repatriaciones efectuadas durante el año 2004 y primer semestre del 2005

	Año 2004	Enero-junio 2005
Total nacional	111	31

Fuente: Informe Estadístico sobre “Menores Extranjeros no Acompañados”, Dirección General de Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

3º.-Fase de acceso al sistema de protección jurídica del menor

Una vez que el menor es puesto a disposición de los Servicios de Protección de Menores se ponen en marcha los mecanismos de protección jurídica, iniciándose la correspondiente declaración de desamparo y asunción de tutela

El desamparo se produce cuando los menores quedan privados de la necesaria asistencia moral y material a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecido por las leyes para la guarda de menores.

El concepto legal de desamparo supone la base fundamental sobre el que se erige todo el sistema jurídico español de protección de menores

A partir del momento de la declaración formal o del reconocimiento de facto de la situación de desamparo, nuestro ordenamiento jurídico ordena la asunción de la tutela, debiendo ser proporcionada al menor la protección efectiva e inmediata por parte de la entidad pública que tenga atribuida las competencias en la Comunidad Autónoma en la que se encuentre el menor, la cual está obligada a velar por el menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo y procurarle una formación integral ⁹

Las garantías y procedimientos que presiden la declaración de desamparo son las mismas para un menor extranjero que para un autóctono.

La práctica de la declaración de desamparo de un menor extranjero no acompañado no es unánime en el territorio español. En algunos territorios se da cobertura legal a la situación de desamparo inmediatamente después de la localización de un menor, mientras que en otros se realiza una protección de facto, no llegando a formalizarse hasta que, pasado cierto tiempo, se presume la permanencia futura del menor en nuestro país.

El hecho de que el menor se fugue del Centro no provoca la revocación de la declaración de desamparo.

Declarado el desamparo, se comienza a tramitar la tutela, lo que solo tendrá lugar si no es posible y conveniente para el menor su reintegración familiar.

⁹ Art. 172 del Código Civil

La tutela incluye las siguientes responsabilidades:

- Proteger y promover el interés del menor.
- Garantizar un cuidado adecuado: alimentación, vestido, alojamiento y servicios sanitarios.
- Garantizar que el menor tenga acceso a la educación y formación apropiada.
- Promover su inserción social.
- Proveerle de asistencia legal o/y de interpretación siempre que sea necesario.
- Facilitar la participación del menor en todas las decisiones que le afecten.
- Representar legalmente al tutelado.

La tutela es asumida por los Servicios de Protección de Menores de las Comunidades Autónomas donde se encuentre el menor.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, la tutela implica la guarda, que hace referencia al ejercicio efectivo de la protección. La **guarda** puede delegarse mientras la titularidad de la tutela permanece en el órgano tutelar. En nuestro sistema de protección de menores los órganos de tutela suelen delegar la **guarda bien en** los directores de centros bien en las entidades sin ánimo de lucro, financiando y supervisando sus actuaciones.

La entidad pública mantiene la titularidad de la competencia y la responsabilidad de que el menor esté debidamente atendido y protegido. Se designa, pues, al tutor.

Las causas de cese de la tutela se encuentran tipificadas en la normativa nacional y autonómica¹⁰, entre ellas se contempla el cese de las circunstancias que motivan la medida o el traslado a otra Entidad de Protección. La repatriación requiere el cese de la tutela.

DOCUMENTACION

La normativa en materia de extranjería considera regular a todos los efectos la residencia de menores que sean tutelados por una Administración pública¹¹.

Se prevé la concesión del permiso de residencia por el hecho de ser menor a los menores extranjeros tutelados una vez presentada la solicitud por la entidad tutelar.

Los efectos se retrotraen al momento en que el menor hubiera sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores competentes.

¹⁰ Art. 276 y 277 del Código Civil

¹¹ Art.35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 13 de enero

El Reglamento de Extranjería¹² introduce un criterio temporal de nueve meses a partir del momento en que el menor fue puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, estableciendo que si en ese plazo no se ha podido o valorado conveniente la reintegración familiar, se otorgue el permiso de residencia. Este efecto retroactivo beneficia al menor en aspectos como la adquisición de la nacionalidad española y significa que el menor disfruta de una residencia legal desde el inicio del procedimiento de tutela.

El inicio de los trámites para documentar al menor varía en las diferentes partes del territorio, mientras que algunas demarcaciones territoriales se inicia de inmediato, en otras se espera hasta el momento en que se descarta la repatriación y el menor ha mostrado su disposición a ser integrado por las vías que le propone el órgano de tutela.

Uno de los mayores problemas que presentan estos menores en España es la excesiva prolongación de los trámites de documentación.

Este hecho ha tenido resultados adversos en los menores, especialmente en aquellos jóvenes con edades cercanas a la mayoría de edad que llegaron a cumplirla sin haber conseguido la documentación.

Con el fin de dar una solución a este problema el Reglamento de Extranjería¹³ ha previsto la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales cuando lo solicite la entidad tutelar en base a su participación en las acciones formativas realizadas de cara a lograr su integración social.

No obstante, aquellos menores mayores de 16 años que desean trabajar no lo pueden hacer sin estar documentados.

El permiso de residencia concedido a los menores tutelados caduca en el momento en que el Servicio de Protección de Menores cesa su función tutelar.

Si la solicitud del permiso se encuentra en trámite y el menor abandona la custodia de la Comunidad Autónoma, se deniega automáticamente.

Los menores extranjeros tutelados por las Administraciones públicas españolas pueden adquirir la nacionalidad española tras dos años de tutela y uno posterior de residencia legal sin discontinuidad en el tiempo.¹⁴

En cuanto al permiso de trabajo, los menores mayores de 16 años que deseen trabajar tienen que presentar una solicitud y la oferta de trabajo ante la Comisión de Tutela que valora su conveniencia y si lo considera conveniente da traslado al Ministerio de Trabajo.

¹² Art. 92.5 RD 2393/2004., de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

¹³ Art.92.5 RD 2393/2004., de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

¹⁴ Art 22.2 del Código Civil

El Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería¹⁵ prevé la concesión de un permiso de residencia con excepción del permiso de trabajo a los menores extranjeros tutelados, mientras se encuentran en situación de tutela, para realizar aquellas actividades que favorezcan su integración social a propuesta de la entidad tutelar.

El permiso de trabajo no caduca cuando cesa la tutela legal.

4º.-Fase de intervención social

En España, en función de los casos y de forma individualizada, los menores extranjeros no acompañados disponen de los mismos servicios y programas que el resto de los menores en situación de desamparo.

Como se ha mencionado anteriormente, el problema que se encuentra el órgano tutelar a la hora de intentar la integración de estos menores es la gran movilidad que presentan al ser un colectivo con alto índice de fugas de los centros en los que se les acoge, lo que provoca una gran dificultad en realizar un programa de intervención integral

Una parte de los menores pasan sólo por el centro de primera acogida y solo alguno de ellos pasa después de éste a un centro de larga estancia.

La llegada a España de menores extranjeros no acompañados es tanto un fenómeno nuevo como inesperada es la dimensión que está alcanzando.

La llegada de menores extranjeros no acompañados está planteando un reto a las administraciones españolas con competencias en la materia. La urgencia y la necesidad de intervención han dificultado la planificación de recursos necesarios. Además la carencia de experiencia en este ámbito ha tenido como consecuencia el cambio de enfoque en el abordaje así como la introducción de modificaciones en las redes de recursos conforme se iba adquiriendo más experiencia y conforme iban cambiando las necesidades de los menores a medida que cambiaba el perfil.

Además, en España, no existe un modelo único de intervención social sino varios debido a la descentralización territorial de las competencias en este ámbito. Esta descentralización ha permitido desarrollar actuaciones y establecer los recursos más adecuados tanto a las características de los menores que llegan a cada zona geográfica como a las singularidades geográficas, sociales, económicas y culturales del territorio.

Sin embargo, esta descentralización también plantea problemas importantes y ocasiona disfunciones en ocasiones, acrecentada por la alta movilidad geográfica de los menores. En este sentido hay que hacer referencia a la dificultad de establecer criterios comunes en el abordaje de este fenómeno migratorio, impidiendo una distribución equilibrada entre las diferentes comunidades que conforman el Estado y provocando la sobresaturación de algunas de ellas. Ello impide dispensar una atención óptima.

¹⁵ Art. 68 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, RD 2393/2004,, de 30 de diciembre, de ejecución de la Ley de Extranjería 4/2000

Esta situación obliga a plantearse la necesidad de reforzar las actuaciones de coordinación a través de los órganos adecuados que integren a su vez a los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso de atención a estos menores.

El diferente proyecto que tienen los menores con respecto a su estancia en una determinada zona, estancias cortas o estables, incide de forma considerable en los modelos y recursos creados así como volumen de llegada.

Generalmente cada Comunidad Autónoma elabora un ***Protocolo de Actuación para todos los Centros.***

Globalmente se puede decir que, en España, se pueden discernir tres fases en los modelos de intervención con menores extranjeros no acompañados: una fase de acogida, una fase de acogida de larga estancia y una fase de autonomía. En cada una de estas fases se ponen en marcha programas de actuación en áreas tales como el aprendizaje de la lengua, la salud, la educación, la formación ocupacional, el empleo y la inserción social.

1º Fase de acogida

Los centros de acogida tienen un carácter temporal y responden a criterios de urgencia. La estancia es de 2 o 3 meses.

El tipo de Centros difiere de unos territorios a otro, siendo gestionados públicamente o por entidades privadas tras concierto con la Administración competente.

Si bien en un inicio se optó por la utilización de recursos generales, de carácter mixto, en los que convivían con menores españoles en situación de desamparo, poco a poco en varios territorios se ha ido optando por la utilización de recursos específicos. Se ha considerado más adecuado debido a que los centros de carácter mixto no podían responder a las necesidades de los menores extranjeros no acompañados al no contar con una plantilla adecuada y tener dificultad en llevar a cabo programas específicos tales como el inicio en el aprendizaje de lengua y de aspectos culturales, sociales y de convivencia básicos. Sin embargo, en algunas CCAA se utilizan recursos generales dependiendo del volumen de menores y la red de recursos disponible y su capacidad. En el caso de las niñas siempre se utilizan recursos generales a causa de su escasa incidencia.

La experiencia acumulada ha puesto de manifiesto la conveniencia de utilizar recursos específicos en la fase de acogida porque permiten dar una respuesta más adecuada a las necesidades de estos menores siempre y cuando se han acompañado de una planificación de las actuaciones. A este respecto los Centros cuentan con Proyectos Educativos Individualizados en cuyo diseño interviene el menor y Reglamento de régimen interno.

El objetivo en esta fase de acogida es la preparación del menor para incorporarse a la sociedad de acogida...Una vez superada esta fase debería derivarse con carácter inmediato a los recursos generales

Dicha preparación incluye las siguientes áreas de intervención prioritaria:

- Aprendizaje de la lengua .del país de acogida
- Aprendizaje de aspectos básicos de la cultura
- Aprendizaje de hábitos de convivencia

En estos centros, sean específicos o generales, se suele incluir la figura del mediador cultural que ha resultado ser un profesional imprescindible para iniciar y acercar al menor a la comprensión de pautas básicas de la sociedad de acogida, a la vez que para dotar a los profesionales de los centros de herramientas culturales fundamentales para iniciar la intervención con el menor y evitar la conflictividad en los centros.

Se realizan entrevistas psicosociales con el menor a partir de las cuales se elabora conjuntamente con él un plan individualizado de intervención en el que se determina la derivación del caso a otro recurso de carácter más estable y apropiado.

2ª fase: Fase de acogimiento residencial de larga estancia

Los menores derivados a los recursos utilizados en esta fase han mostrado previamente cierta disposición a estabilizarse.

Por ello, ya en esta fase, se comienza a poner en marcha una serie de medidas encaminadas a adquirir aquellos herramientas cognitivas, sociales y laborales que posibiliten su autonomía de forma normalizada. Las intervenciones se enmarcan en un proyecto de vida a largo plazo.

Para realizar los objetivos de esta fase de intervención en España se ha optado por el **acogimiento** residencial frente al **familiar** debido a las dificultades encontradas para encontrar a familias dispuestas a realizar el acogimiento.

Los principales obstáculos hallados son las siguientes:

- Edad superior a los 14 años en la mayoría de los casos
- Desconocimiento del idioma
- Diferencias culturales.
- Estereotipo social que inciden en el desarrollo de percepciones de estos menores como conflictivos.

A pesar de ello, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado o financiado proyectos en los que se ha integrado a los menores en familias de su mismo origen cultural y en familias autóctonas que han mostrado especial receptividad y formación acerca de las relaciones interculturales.

En cuanto al acogimiento residencial se ha establecido una red de recursos diversificados. Las distintas experiencias y distintas características y volumen de los menores que llegan a los diferentes territorios han incidido en diversificar los recursos.

De este modo, en algunas Comunidades Autónomas que utilizaban recursos generales se ha optado, también, en esta fase por los recursos específicos mientras que en otras se han decantado por los recursos generales.

En general parece que es más adecuados para esta fase la utilización de recursos generales, mixtos y normalizados. En efecto, una vez adquiridos unos conocimientos y habilidades básicas para poder desenvolverse en nuestro país, la convivencia con menores autóctonos favorecería su integración. Por el contrario la inserción en centros específicos provoca la segregación de los colectivos.

Respecto al tamaño de los centros, aunque en algunas partes siguen utilizándose macrocentros, esta opción ha sido sustituida por la creación de centros pequeños y sobre todo por recursos más parecidos a los hogares como las unidades de convivencia y los hogares funcionales (8-10 plazas) La gestión puede ser pública o privada.

Los menores participan en las tareas de limpieza de los centros

Algunas Comunidades Autónomas tienen establecidos programas de pensiones para jóvenes que han presentado especiales problemas de adaptación a centros, combinados con asistencia a Centros de Día que llevan a cabo tareas de orientación y formación profesional.

En todas las Comunidades Autónomas se adopta un enfoque integral en la intervención social con estos menores. Los planes individualizados de actuación reflejan este enfoque, contemplando una serie de actuaciones relativas al menos a las siguientes áreas

- Idioma y cultura.
- Salud
- Educación/formación ocupacional
- Inserción laboral

Se han encontrado y se siguen encontrando numerosos obstáculos en la atención adecuada a estos menores. De forma sintética conviene señalar los siguientes:

- La imprevisibilidad y el volumen de las llegadas provoca en algunos casos saturaciones de las redes de recursos de protección social en algunas partes del territorio, actuándose en estas situaciones en función de la urgencia, de la capacidad de acogida, produciéndose derivaciones a recursos que no responden a las necesidades de los menores.
- Las frecuentes fugas impiden la realización de cualquier tipo de proyecto.
- El hecho de ser un fenómeno de reciente aparición ha incidido en un escaso conocimiento de las características y problemas asociados a estos menores.
- Un gran número de menores que ingresan en los centros residenciales están próximos a la mayoría de edad, contando con un tiempo reducido para poner en práctica un plan de desarrollo individualizado

- La carencia de proyecto migratorio y educativo en los casos de los menores más jóvenes obstaculiza la adhesión a los programas.
- Dificultad en someterse a situaciones de control y a contextos proteccionistas.
- En algunos centros se produce una elevada tasa de rotación de personal lo que dificulta el trabajo con estos menores.
- En ocasiones se constata una insuficiente formación específica en algunos educadores y personal que atiende a estos menores.
- Algunos menores presentan trastornos del comportamiento y problemas de consumo de sustancias tóxicas requiriendo la incorporación a programas específicos de salud mental y desintoxicación para los que no se cuenta todavía con suficientes recursos.

3ª Fase de autonomía

Durante esta fase se prepara al joven para realizar la **transición a la vida autónoma** y una vez alcanzada la mayoría de edad se pone en marcha un programa específico de apoyo a la emancipación.

El objetivo es el logro de la autonomía del menor, de forma que sea capaz de vivir de forma independiente normalizadamente.

Con el fin de apoyar esa transición se están, de manera creciente, estableciendo y potenciando recursos adecuados para la etapa de **transición**: tales como las viviendas de transición que tienen el objetivo de hacer de puente entre la vida en un centro de protección residencial y la vida totalmente independiente. Durante este periodo se refuerzan las actuaciones encaminadas a lograr una inserción comunitaria normalizada principalmente en la adquisición de las siguientes habilidades básicas:

- Adquisición de hábitos de autocuidado.
- Adaptación a las normas en el alojamiento y vecindario.
- Habilidades para beneficiarse de recursos comunitarios.
- Aprendizaje en búsqueda y mantenimiento de alojamiento.
- Habilidades laborales.
- Búsqueda y mantenimiento del empleo.

Los jóvenes valoran altamente estos recursos y programas ya que se adecuan perfectamente a sus expectativas

Una vez que se llega a la mayoría de edad, algunos jóvenes extutelados requieren apoyo a su emancipación al carecer de recursos suficientes para lograrla de forma exitosa o al necesitar asesoramiento y ayuda de los profesionales.

Por ello, se han puesto en práctica planes o programas para la vida adulta. Estos planes gradúan la intensidad de las medidas de apoyo hasta desvanecerlas, ajustándose en todo momento a las necesidades del joven

Un ejemplo de programa de apoyo de máxima intensidad puesto en marcha es el establecimiento de una red viviendas en las que pueden permanecer un cierto tiempo tras el cese de la tutela

Estas acciones en el área de la vivienda se acompañan del seguimiento y apoyo de los educadores u orientaciones en los diferentes ámbitos de la vida y la realización de cursos de formación profesional, búsqueda de empleo o trabajo además de las tareas de la vida cotidiana.

Otros programas de apoyo de menor intensidad son el de ayuda a la búsqueda de vivienda compartida u otras alternativas de alojamiento, programa de mediación en el alquiler de vivienda entre otros.

Finalmente, una vez que el joven vive de forma independiente puede utilizar recursos diurnos de apoyo, a los que puede acudir y en los que se le facilitan una serie de medidas individuales enfocadas a lograr su plena inserción laboral y social.

ASISTENCIA SANITARIA

El derecho de los menores extranjeros no acompañados a la asistencia sanitaria está reconocido por la normativa vigente en materia de protección de menores y de extranjería.

A los menores no se les exige, como a los adultos, la inscripción en el padrón municipal.

A su llegada al territorio español recibe atención sanitaria si la necesita, lo que es habitual. Una vez en el centro de acogida es sometido a un reconocimiento médico.

Durante su estancia puede utilizar los recursos públicos sanitarios en pie de igualdad con los menores autóctonos.

Aquellos menores que presentan trastornos de salud mental o de drogadicción son derivados a los recursos generales, aunque en ocasiones se suscriben convenios con entidades privadas para la realización de programas en estos ámbitos.

EDUCACIÓN

El derecho a la educación, reconocido por la normativa nacional en materia de protección de menores y de extranjería, conlleva el acceso gratuito al sistema educativo público durante el periodo obligatorio que abarca las edades de 6 a 16 años y en el acceso al sistema de becas y ayudas.

Los principales problemas que afronta la escolarización de estos menores son los siguientes:

- La incorporación tardía a lo largo de todo el curso.
- Bajo nivel de escolarización.
- Desconocimiento del idioma.
- Escasa motivación para seguir una escolarización.

Una vez insertados en el sistema educativo general pueden recibir los apoyos compensatorios (de aprendizaje de lengua, curricular, suministro de material escolar apoyo psicopedagógico) que reciben el resto de alumnos extranjeros.

FORMACION OCUPACIONAL

La formación profesional constituye una opción muy adecuada para la mayoría de estos menores debido a que la edad media de los llegados a España se sitúa alrededor de los 16 años , que su nivel de calificación es muy bajo y que tienen un proyecto muy claro de regularización de estancia y trabajo.

Los Programas de Garantía Social están destinados a aquellos jóvenes que no han conseguido concluir con éxito la educación obligatoria. Posibilitan prácticas en empresa. Para acceder a estos programas se requiere estar en posesión del Número de Identificación de Extranjeros.

Con el fin de aumentar y diversificar la oferta formativa y posibilitar el acceso de aquellos menores que no están en posesión todavía del Número de Identificación de Extranjeros, requerido para acceder a dichos programas, las Comunidades Autónomas han puesto en marcha programas de formación ocupacional y de inserción laboral llevados a cabo por entidades públicas y privadas, utilizando bien recursos mixtos bien específicos.

Los Centros de Día son recursos de tipo general que se han diseñado desde esta misma óptica. En ellos se facilita además de orientación y asesoramiento, cursos en talleres ocupacionales.

Los casos de menores situados en la franja de edad de entre 16 y 18 años, que desean trabajar tienen que presentar la solicitud y una oferta de trabajo ante la Comisión de Tutela y de aquí se ha de presentar al Ministerio de Trabajo.

OCIO Y TIEMPO LIBRE

Los educadores potencian que los menores realicen actividades de ocio y tiempo libre a través de los recursos comunitarios de zona con el fin de fomentar su integración social. Sin embargo, los menores presentan un déficit en sus relaciones con otros menores o jóvenes autóctonos.

CONCLUSIONES

La inmigración de menores no acompañados en España no es sino una manifestación de las transformaciones que los procesos migratorios están experimentando en los últimos años.

La llegada de flujos de inmigrantes menores a nuestro país se hace notoria a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. Desde entonces estos flujos no han hecho sino crecer en volumen e intensidad. En el momento actual, España destaca como uno de los países con mayor número de estos menores, principalmente por ser frontera sur de la Unión Europea.

La mayor parte de los menores proceden de África y de forma predominante, de Marruecos. Forman parte de los flujos migratorios en dirección Sur-Norte: desde Marruecos a España y desde países subsaharianos a Marruecos y de aquí a España.

Aunque se trata de un colectivo heterogéneo, el perfil medio del menor que llega a España es el de un varón de entre 15 y 17 años que desea regularizar su situación administrativa y trabajar. Este perfil responde al del adolescente que ha interiorizado una verdadera cultura de la emigración en su país de origen.

Resulta ilustrativo el hecho de que parte del colectivo de menores no parecen responder en su lógica migratoria a problemas económicos acuciantes en el país de origen. Sin embargo, en su conducta migratoria parece intervenir una razón psicológica fundamentada en una sobervaloración de la emigración como único horizonte personal de vida. Responde a un valor compartido por muchos jóvenes, en torno al cual surgen sistemas de valoración de los miembros de la comunidad, y es apoyado, en muchas ocasiones, por las familias que establecen sus estrategias de supervivencia en torno a la emigración del hijo. Incluso para algunas familias la emigración supone una alternativa a la escolarización de los hijos como forma de garantizar su ascenso social.

Se podría decir que el fenómeno de la migración de estos menores se inscribe, como proceso migratorio que es, en la lógica de los procesos de articulación económica más amplia que conecta unas regiones con otras. El proceso migratorio parece sustentado por redes de familiares o de iguales que contribuyen a perpetuar la cultura de la emigración.

Es desde este contexto más amplio desde el que hay que analizar el fenómeno y desde el que deben de nacer las respuestas para poder dar soluciones a largo plazo. Para tratar de afrontarlo tendría que evitarse la dependencia de los países de origen respecto a los de acogida, rechazando una estrategia de desarrollo que pivota sobre la emigración. Por el contrario, sería necesario impulsar estrategias de desarrollo sostenible que eviten la pérdida del potencial y de las capacidades de estos jóvenes para el desarrollo de estos países.

Es pues, un tema complejo que requiere un tratamiento no solo bilateral sino también multilateral.

Respecto a la situación jurídica de estos menores en España, una vez que han accedido al territorio se aplican de inmediato los mecanismos de protección para los menores de edad en igualdad de condiciones con los menores españoles.

Sin embargo, se detecta una contradicción entre el proteccionismo del sistema y los objetivos de emancipación y de inserción laboral de una gran parte de los menores. Este hecho está dificultando los procesos de intervención puestos en marcha. Las continuas fugas de los menores lo ejemplifican.

Ante esta realidad se ha visto conveniente poner en marcha recursos y programas más acordes con las características y necesidades de este colectivo.

A causa de ello y de la inexperiencia con la que los sistemas de protección de menores establecidos en España tenían que afrontar la atención a estos menores, se ha optado por diversificar los recursos, potenciando aquellos que pivotan sobre la vida autónoma a la vez que se aplican intervenciones integrales.

La principal conclusión que pueda derivarse de la intervención social en este ámbito es la necesidad de abrir los sistemas de protección a la diversidad cultural existente ya en la sociedad española. Como consecuencia de todo ello, se ha tenido que establecer una red de recursos diversificados, se han tenido que flexibilizar los circuitos de derivación y poner en marcha sistemas de incorporación de mediadores y educadores de los países de origen a los servicios de protección. Asimismo, se ha tenido que dar respuesta a las necesidades formativas específicas de los profesionales en un campo hasta ahora desconocido. Todo ello se ha tenido que poner en marcha en muy poco tiempo debido a la urgencia de demanda de respuesta ante situaciones.

Por otra parte, la descentralización de nuestro sistema de protección ha puesto de relieve la necesidad de potenciar la coordinación entre las diferentes administraciones y entidades que intervienen en el proceso de cara a poder actuar de forma coherente y efectiva.

Por último, subrayar que la atención a estos menores requiere de un estudio caso a caso del que se extraigan los elementos fundamentales para adoptar una conclusión respecto a la conveniencia de su repatriación o permanencia en el país de acogida. En este proceso de toma de decisión se han de valorar de forma objetiva las condiciones familiares y sociales del país de origen pero, también, las posibilidades reales de futuro que al menor le pueda ofrecer nuestro país desde la perspectiva de su interés superior.

La disparidad entre las expectativas de estos menores y la realidad con la que se encuentran avalan esta conclusión y urge a los Gobiernos a responsabilizarse de poner en marcha los mecanismos apropiados para contar con la información necesaria sobre el menor. Es especialmente relevante el establecer aquellos que permitan localizar a las familias y evaluar la situación en origen.

ANEXOS

ANEXO I.-BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. (2001) “Informe sobre la situación de los menores inmigrantes del carrer a Barcelona, Barcelona, institut d’Infancia i Món Urbà
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2004): “Los menores no acompañados en Europa. Declaración de Buenas Prácticas “. Save the Children/ ACNUR www.savethechildren.net
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (1997): “Guía sobre las políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados solicitantes de asilo” www.unhcr.ch
- Arce, Jiménez, E..” Menores extranjeros”, *revista de Extranjería* 4, www.reicaz.es/extranjeria/menu/default.htm.
- Campuzano Díaz, B. (2004) “Los menores extranjeros no acompañados: el derecho a la realidad.” *En Congreso sobre Inmigración en España*, Gerona. www.udg.es/congres
- Capdevila, M y Ferrer, M. (2003), “Els menors estrangers indocumentats no acompanyats” (NEINA), 1998-2001, Barcelona, Centros de Estudios Jurídicos y Formación Especializada
- Defensor del Pueblo de España (2005)” Menores extranjeros no acompañados”. En Informe a las Cortes Generales 2004, Defensor del Pueblo, Madrid www.defensordelpueblo.es
- Defensor del Pueblo de España (2004)” Menores extranjeros no acompañados”. En Informe a las Cortes Generales 2003, Defensor del Pueblo, Madrid www.defensordelpueblo.es
- Defensor del Pueblo de España (2003)” Menores extranjeros no acompañados”. En Informe a las Cortes Generales 2002, Defensor del Pueblo, Madrid www.defensordelpueblo.es

- Defensor del Menor de Andalucía (2003) “*Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los centros de protección de menores*”

www.defensor-and.es/informes/ie_menores_inmigrantes.htm

- Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid (2002): “La integración de los menores de origen extranjero en la Comunidad de Madrid. Necesidades, derechos y actuaciones” *Estudios e Investigaciones*, www.dmenor.mad.es/pdf2002

- Euskadi.Ararteko (2005): “Situación de los Extranjeros no Acompañados en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Informe extraordinario al Parlamento Vasco.
www.ararteko.net

- Federación SOS-Racismo (2004) “menores en las fronteras. De los retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos.”
www.udg.es/congrs

- Gutiérrez Díaz, M.V. (2001), “El menor extranjero”, *Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal I*, pp. 379-393

- Jiménez Álvarez, M. (2003): “Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes no acompañados en Andalucía”, Tánger, colectivo Al Jaima.

- Jiménez Álvarez, M. (2003) “Buscarse la vida: análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes en Andalucía, Madrid, Fundación Santa María.

- Lacomba, J. (2004): ““Migraciones y desarrollo en Marruecos”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, Catarata.

- Palma del Teso, M.A. (2004): “La protección de menores por las administraciones públicas”. *Revista Jurídica de Catalunya* nº 2.

- Plataforma Ciudadana de Defensa de los Menores Inmigrantes Desamparados (2000), Informe de situación

- Plataforma de Organizaciones de Infancia (2003) “Informe sobre la situación de los menores de origen extranjero en la Comunidad de Madrid”, Madrid.

- Plataforma de Organizaciones de Infancia (2004): “Propuestas para una estrategia de protección social a la Infancia. Madrid.

- Ramírez Fernández & Jiménez Álvarez, M. (coord) (2005): “Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España”, Madrid, Akal.

- Sindic de Greuges de Catalunya (2004): “Informe al Parlament de Catalunya”
www.sindicgreugescat.org

- Sindic de Greuges de Catalunya (1999): » *Informe extraordinari del Sindic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre els centres d'acolliment per a infants i adolescents desamparats de Catalunya.* »

www.sindicgreugescat.org

- Red Estatal de entidades de Apoyo a Menores no Acompañados (2003): “Conclusiones de la III Jornadas de la Red Estatal de Entidades de Apoyo a Menores Extranjeros no Acompañados,”

- Ruiz Legazpi, A. (2004) “los problemas jurídicos de la repatriación y expulsión de los menores extranjeros”. En *Congreso sobre inmigración en España, Gerona*

www.udg.es/congres

- Save the Children (2004): “Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España”, Save the Children, www.savethechildren.es

ANEXO II.-NORMATIVA ESTATAL

- Constitución española, de 27 de diciembre de 1978.

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, re3guladora de la responsabilidad penal de los menores.

- Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificada por Ley 9/1994, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000 y la ley 14/2003, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, cap. 3º sobre medidas para la aplicación de la igualdad de trato.

- Ley 3/2005, De 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y adolescencia.

- Real .Decreto. 864/2001, de 10 de febrero que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado.

- Real decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Instrucción 2/2001, de 28 de junio, de la Fiscalía General del estado, acerca de la interpretación del art. 35 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre, de la fiscalía General del estado, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados.
- Resolución, de 11 de noviembre de 1998, de los Ministerios del Interior y Asuntos Exteriores, sobre menores extranjeros en las que se dictaron seis instrucciones generales sobre repatriación de menores extranjeros en citación de desamparo.