

Menores no acompañados



Informe sobre la situación
de los menores no acompañados
en España



Save the Children

Menores no acompañados

**Informe sobre la situación de los
menores no acompañados en España**

Esta investigación se llevó a cabo en el periodo comprendido entre agosto de 2002 y agosto del 2003, por lo que los datos e información en él contenidos corresponden a dicho periodo.

Elaborado por
Save the Children España
Plaza de Puerto Rubio, 28
28053 Madrid

INDICE

1. Introducción
2. Marco legal
3. Acceso a la Asistencia
 Identificación
 Asunción de la tutela
4. Recursos para las necesidades básicas del menor
 Centros de acogida y de residencia
 Atención sanitaria
 Educación y formación
5. Soluciones duraderas
 A.- Permanencia en un país de acogida
 - Vía legislación de extranjería
 - Vía legislación de asilo
 - La regulación en resumen
 B.- Retorno al país de origen
 - La ejecución de la repatriación
 - Últimas repatriaciones
6. Supervisión del Sistema
7. Recopilación de datos
8. La Participación del menor
9. El papel de los defensores de los derechos del menor

I. INTRODUCCIÓN

Save the Children manifiesta su preocupación por la situación de los menores no acompañados residentes en España. A pesar de la investigación intensiva y la documentación existente¹ sobre los problemas que estos

¹ Las investigaciones llevadas a cabo por numerosos organizaciones e investigadores (incluidas la Universidad Autónoma de Madrid, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, la Fundación Jaume Bofill, Human Rights Watch, PRODEÍN, SOS Racismo, el Colectivo Al Jaima, el Observatorio de la Infancia, Elena Arce, Mercedes Jiménez, David Moya y las Comunidades Autónomas propias, entre otros) han recorrido un largo camino para hacernos progresar en nuestra comprensión del colectivo de menores no acompañados residentes en España. Sabemos que la gran mayoría de los niños y niñas son de ascendencia marroquí, entre 15 y 18 años. Sin embargo, entre los menores que emprenden este viaje a España solos hay cada vez más jóvenes (entre 12 y 15 años). Hay también un colectivo pequeño de subsaharianos que forma parte de la gran comunidad de menores no acompañados. Últimamente, el número de menores procedentes de Europa del Este ha empezado a incrementarse. Como representación precisa de la población adulta extranjera, los menores no acompañados generalmente llegan a España en busca de oportunidades laborales y de un mejor nivel de vida para ellos (y muchas veces para sus familias). En muchos casos, sus familias, con las cuales a menudo mantienen un estrecho contacto, les apoyan tácitamente (a veces de manera expresa e incluso económicamente). La equiparación de menores no acompañados con niños de la calle, sin estrechos lazos familiares o con la predisposición a delitos violentos, ha sido firmemente refutada. Generalmente, los educadores confirman que los menores no acompañados suelen estar a la altura de los niños y niñas españoles en cuanto al nivel de madurez y sus posibilidades de integración social.

La gran mayoría de estos menores logra entrar en el país viajando, sin ser detectados, de polizones bajo un camión o en barco con rumbo a la Península (normalmente por iniciativa propia y sin pagar). Un número mucho más reducido paga a las mafias para viajar al sur de España o, en pateras, en dirección oeste hacia las Islas Canarias. Es difícil conocer el número de menores que cruzan las fronteras oficiales (por ejemplo en el Ferry de Tánger-Algeciras o por la frontera terrestre de

menores tienen que afrontar al llegar a nuestro país, no se han logrado mejoras significativas en la atención o en el tratamiento de ese colectivo con la rapidez y difusión que hubieran sido necesarias. Tomando la Declaración de Buenas Prácticas del Programa Europeo sobre Menores no Acompañados² como referencia, queremos subrayar en este documento los elementos más preocupantes que pesan sobre la situación de los menores no acompañados en el marco del sistema español de protección, sugiriendo posibles soluciones para su mejora.

Save the Children-España utiliza en estas páginas el término menores no acompañados para referirse a aquellos niños³ extranjeros que no están bajo cuidado efectivo de un adulto responsable de ellos legalmente, independientemente de que estén o no acompañados por un adulto⁴. El término "menores no acompañados" es también

utilizado en este sentido en la Resolución de la Unión Europea de 19 de julio de 1997⁵.

2. MARCO LEGAL

En tanto que personas, los menores no acompañados están sometidos a normas legales tales como la Constitución Española y el Código Civil. Dada su edad, están protegidos por la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor 1/96⁶. Como no son ciudadanos españoles, estos menores están igualmente sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por la L.O. 8/2000 y por la L.O. 14/2003⁷ y su Reglamento de Ejecución⁸ R.D. 864/2001. En el supuesto de que soliciten asilo, les es de aplicación la Ley 9/1994 reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado⁹ y su Reglamento de Ejecución¹⁰ R.D. 203/1995¹¹.

La Convención sobre los Derechos del Niño forma parte del ordenamiento jurídico español a partir de su ratificación por el Gobierno español, el 6 de diciembre de 1990¹². En este

Ceuta o Melilla) con un adulto que sí tiene un visado legal para entrar en España, pero que no es apto para cuidarles.

² El Programa Europeo de Menores No Acompañados, *Declaración de Buenas Prácticas*, octubre 2000.

Véase: <http://www.separated-children-europe-programme.org/spanish/Global/goodpractice.htm>.

La Declaración de Buenas Prácticas se basa esencialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN), ratificada por España y vinculante especialmente en relación con los artículos 39.4 de la Constitución Española (en adelante, CE) y 2 de la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor (en adelante, LM).

³ La CDN, artículo 1, entiende por niño "todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Véase, en este sentido también, el artículo 1 de la LM y el 9 del Código Civil (en adelante CC).

⁴ A pesar de que la traducción española de "separated children" como menores no acompañados podría crear confusión con relación a aquellos menores que estando acompañados de un adulto, pero separados de un adulto responsable según su ley o costumbre, se ha preferido el término de menor no acompañado a la traducción literal "niño separado". Se ha preferido la palabra "menor" a "niño", a pesar de considerarse más correcta ésta última por ser la que utiliza la CDN, por uniformidad con la legislación y práctica española.

⁵ "La presente Resolución se refiere a los menores de 18 años nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos. La presente Resolución podrá aplicarse también a los menores nacionales de países terceros que, después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros, sean dejados solos". Resolución 97/C/221/03.

⁶ En adelante, LM. Artículo 1. "La presente Ley y sus disposiciones de desarrollo son de aplicación a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la Ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad".

⁷ En adelante, LE.

⁸ En adelante, RELE.

⁹ En adelante, LA.

¹⁰ Modificado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. En adelante, RELA.

¹¹ Art. 11, CE; Art. 1, LE.

¹² La aplicación de los Tratados en el Derecho interno español se rige por el artículo 1.5 del Código Civil, tal como fue modificado por el

sentido, resulta también de relevancia el artículo 39.4 de la Constitución Española: "*Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.*"

Tanto el derecho nacional como la legislación internacional hacen hincapié en la importancia de tomar en consideración el interés superior del menor respecto a todas las decisiones que le conciernen¹³.

El hecho de que la gran mayoría de los problemas citados en este trabajo ya hayan sido identificados hace cuatro años¹⁴ por los Servicios de Protección del Menor, revela que los obstáculos que habría que superar para lograr cambios son de suma complejidad. Si

Decreto de 31 de mayo de 1974, y sobre todo por el artículo 96.1 de la Constitución de 1978. El artículo 1.5 del Código Civil dispone que las "*las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado*". Similar es la disposición del artículo 96.1 de la Constitución, según el cual "*los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno*".

¹³ Artículos 3.2, 11.2, y 172.4 de la CDN, de la LM y del CC respectivamente.

¹⁴ Véase Observatorio de la Infancia, *Informe sobre documentación aportada al grupo de trabajo de 'menores extranjeros no acompañados'*, en "*Reunión del grupo de trabajo sobre 'menores extranjeros no acompañados'*", Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 22 de marzo de 2000, (en adelante denominado "Informe del Observatorio"). Véase también, por ejemplo, Amaya Iríbar, "El Ministerio de Trabajo se compromete a entregar una tarjeta sanitaria a cada niño 'sin papeles'", *El País*, del 3 de febrero de 1999, donde se cita al Fiscal del Menor y al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales reconociendo las dificultades que los menores indocumentados tienen que superar para conseguir pleno acceso a los servicios de Sanidad y que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales establece que todo menor debe obtener su tarjeta de Sanidad con el fin de asegurar que le sea reconocido el derecho a recibir servicios sanitarios. El estudio de Médicos Sin Fronteras elaborado en Ceuta en 2002 confirma que aquellos menores que no estaban integrados en el sistema de protección carecían de dichas tarjetas sanitarias y no gozaban del pleno acceso a los servicios de Sanidad.

bien somos conscientes de la voluntad de mejorar la situación de los menores no acompañados residentes en España, podemos identificar los siguientes obstáculos estructurales que dificultan estos cambios:

- El acentuado enfoque de la legislación y de la política en el control de la inmigración, que influye en la manera en la que tanto las administraciones nacionales como autonómicas consideran y tratan la llegada de los menores no acompañados;
- La falta de coordinación entre las Comunidades y Ciudades Autónomas que conduce a políticas y prácticas inconsistentes de intervención con menores no acompañados;
- La falta, en algunos casos, de cooperación entre las Comunidades y Ciudades Autónomas y la Administración General del Estado y la postura defensiva que adoptan algunas instituciones respecto a sus responsabilidades con los menores no acompañados. Muchos representantes autonómicos han expresado su sensación de abandono económico;
- La falta de voluntad, que se observa en algunos casos, a la hora de realizar un examen crítico y de trabajar para mejorar el trato de los menores no acompañados, incluida la reticencia de determinados representantes de los Servicios de Protección de Menores y de la Delegación de Gobierno, así como algunos fiscales y jueces¹⁵;

¹⁵ La Asociación andaluza Pro Derechos Humanos presentó, junto con otras organizaciones, una denuncia (DP-1754/98) en Cádiz contra el Delegado del Gobierno y un alto funcionario del gobierno regional de Ceuta por malos tratos y expulsión de menores no acompañados en 1998. En esos momentos, el juez y el fiscal del caso no mostraron ningún interés en investigar las acusaciones presentadas por las organizaciones, intentando en varias ocasiones archivar dicha demanda y absteniéndose de tomar declaración a los acusados con el propósito de obstaculizar el proceso de acusación. El 28 de febrero de 2002 un tribunal de instancia judicial superior anuló el

- La reticencia de los individuos y las organizaciones que trabajan directamente con los menores no acompañados a criticar abiertamente la situación de éstos por el temor a perder la financiación proveniente de fondos públicos;
- La representación históricamente negativa de la inmigración y de los menores no acompañados en ciertos medios de comunicación;

3. ACCESO A LA ASISTENCIA

La LM en su artículo 10, señala que *los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación. Tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la Administración pública competente, aun cuando no residieran legalmente en España.*

Uno de los retos iniciales a los que tienen que enfrentarse los menores no acompañados para poder disfrutar de la asistencia adecuada¹⁶ es lograr el acceso al sistema de protección del menor.

Identificación

Los menores no acompañados raras veces entran por pasos de frontera legales habilitados al efecto o con su propio pasaporte o documento de viaje. Las fuerzas de seguridad identifican a la mayoría una vez que se encuentran en territorio español¹⁷.

tercer intento del tribunal de instancia inferior de "archivar" el caso. Finalmente, los acusados fueron llamados a prestar declaración el 13 de mayo de 2003.

¹⁶ Artículo 11.1 de la LM: *"Las Administraciones públicas facilitarán a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos"*.

¹⁷ Los miembros del Grupo de Menores (GRUME) de la Policía Nacional serían quienes una vez detectados los menores no acompañados los entregarían a las autoridades competentes en materia de protección del menor. Sin embargo, en muchas Comunidades Autónomas el GRUME no dispone de recursos suficientes para formar un contingente eficaz de detección. La identificación de los menores podría efectuarse por la policía local, autonómica o nacional, o bien por la guardia civil. Algunas Comunidades Autónomas, incluidas

Cuando se constata que un supuesto menor está separado de sus padres o tutor, se intenta verificar su minoría de edad antes de ofrecerle acceso al sistema de protección¹⁸.

Conforme a la Instrucción de la Fiscalía 2/2001¹⁹ del 28 de junio de 2001, un niño sólo debe ser trasladado a un centro de protección una vez determinada su minoría de edad, para evitar que el trabajo del centro y la seguridad de los menores residentes se ponga en peligro por haber permitido la entrada a un adulto. La Instrucción advierte igualmente que dichas pruebas sólo pueden establecer la edad aproximada por lo cual habría que partir del supuesto de que la edad es la que corresponde al extremo inferior de la horquilla de posibles edades indicada por los profesionales de la sanidad.

A los menores sin documentos de identificación válidos (es decir, a la casi totalidad de los menores no acompañados en España), se les somete a una prueba de determinación de edad. Esta prueba conlleva múltiples problemas que han sido bien documentados por ONGs y académicos²⁰, y

Madrid y Cataluña, han empleado "educadores de calle", que ayudan en la identificación de menores no acompañados no detectados para facilitar su ingreso en el sistema de protección.

¹⁸ Artículos 35 de la LE y 62 del RELE : *"En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas, que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores"*

¹⁹ En adelante, Instrucción 2/2001.

²⁰ Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *"Informe sobre la situación de la determinación de la edad a menores no acompañados en España"*, CEAR, Madrid, 10 de mayo de 2003. Pedro Ramiro, *"Las pruebas de edad: prácticas y garantías"*, 3ª Conferencia de la Plataforma Nacional sobre Menores No Acompañados,

también reconocidos por funcionarios de la Administración. Las críticas se centran en los siguientes factores: la inexactitud intrínseca que conlleva la prueba; su irrelevancia étnica²¹; la escasez de profesionales de la medicina con pericia en el desarrollo físico típico de menores no europeos; el acceso limitado de los menores a la información sobre el proceso de la prueba o su participación en él²² y, finalmente, la ausencia de una supervisión eficaz durante el proceso²³. Mientras que la prueba de edad raras veces impide que un verdadero menor entre en el sistema de protección, es sabido que supuestos adultos sí podrían de esta forma obtener acceso al sistema²⁴.

Valencia, 14 y 15 de marzo de 2003 (en adelante denominado Ramiro).

²¹ El desarrollo medio del hueso de hombres blancos de clase media de hace setenta años se utiliza hoy para determinar la edad de menores subsaharianos o norteafricanos.

²² Instrucción 2/2001, Pág. 3. Si bien la Fiscalía reconoce que la prueba de edad implica la privación de libertad, no estima necesaria la presencia de un abogado. Reunión del Grupo de Trabajo sobre Menores no Acompañados, Observatorio de la Infancia, 4 de abril de 2003 (en adelante, Reunión del Observatorio); Entrevista con AVAR. Cuando un supuesto menor alega tener una cierta edad, sólo se le da un mínimo de crédito, ya que se cree que todos los menores declaran tener entre 16 y 18 años, con el fin de poder quedarse en el sistema de protección y poder trabajar. Se conocen dos casos en los que a pesar de llevar documentación de adultos, las personas fueron tratadas como menores tal y como afirmaban ser. En otras ocasiones, en las que el supuesto menor presentaba efectivamente sus documentos de identificación como tal, la corrupción de su país de origen se utilizó como criterio para suponer que se trataba de un documento falsificado.

²³ Resulta preocupante que en la primavera de 2003 había cuatro casos de menores no acompañados en las Islas Canarias que tuvieron que esperar hasta cinco días para su acogida en un centro de protección, después de que los resultados de la prueba de edad confirmaran su minoría de edad. Los resultados de dichas pruebas se confirmaron con fecha del 28 de marzo, mientras que su ingreso en un centro de la isla sólo se firmó con fecha del 2 de abril.

²⁴ Los supuestos adultos tienen una forma de acceder al sistema de protección en parte porque el desarrollo físico de la mayoría de los menores sujetos a la prueba es inferior al de los menores norteamericanos de origen europeo para quienes la prueba fue concebida en los años 30, pero también

En ocasiones, los menores víctimas de traficantes llegan acompañados por adultos. Estos niños no siempre pueden ser identificados como menores no acompañados y por consiguiente se excluyen de la intervención del sistema español de protección. Aunque las fuerzas de seguridad presten especial atención para conocer el tipo de relación que existe entre un menor y el adulto que le acompaña en la frontera²⁵ y estén especialmente vigilantes respecto a potenciales víctimas de explotación, las mafias traficantes logran introducir a menores no acompañados en España²⁶. Tras su llegada a territorio español estos menores "acompañados" son introducidos a la fuerza en redes de prostitución y de explotación laboral. Quizá las redes de prostitución sean la forma más corriente de explotación, y entre ellas las que más han hecho públicas los medios de comunicación, sean aquellas cuyas víctimas son mujeres y niñas de Europa del Este²⁷.

debido a la frecuente generosidad en la interpretación de las pruebas. Resulta fácil declarar a adultos como menores, que posteriormente viven con verdaderos niños en los centros de protección. De esta manera se pueden producir importantes diferencias en la madurez física y emocional entre los grupos de menores en centros de atención, lo que complica los esfuerzos de los profesionales del centro para trabajar eficazmente y resulta especialmente difícil para los más pequeños, que deben defenderse en un entorno potencialmente hostil y peligroso.

²⁵ Los menores que llegan con un adulto deberían figurar en el pasaporte de éste. Correspondencia con la Sección de Extranjeros de la Policía Nacional Española, el 22 de julio de 2003 (denominada en adelante Correspondencia con la Policía).

²⁶ Los menores no acompañados pueden recurrir igualmente a mafias traficantes para entrar y, en ocasiones, pedir asilo en España. Al igual que ocurre con los adultos, es sumamente difícil obtener de ellos detalles sobre los grupos traficantes que les habían facilitado el viaje.

²⁷ En los últimos años las investigaciones policiales han desarticulado varias mafias que operaban en clubes de alterne que se encontraban, en la mayoría de los casos, en las Comunidades de Valencia y Andalucía. Las víctimas suelen reclutarse en Rumania, de donde se las traslada a España en camioneta, engañadas con la promesa de obtener papeles y un trabajo digno. A su llegada a territorio español, se ven forzadas a ejercer la prostitución para devolver el importe de la deuda contraída con las personas que les habían facilitado el viaje; todo ello mediante violencia

Casos de explotación laboral, incluso en el servicio doméstico, han sido también denunciados en prensa²⁸ y en otro tipo de publicación²⁹. El Comité de los Derechos del

física, sexual y psicológica (incluso con amenazas hacia sus familias). En muchas ocasiones las mafias quitan a sus víctimas los pasaportes para hacerles desistir de intentos de fuga. Aparte de dichas redes de mujeres y chicas del Este de Europa, parecen existir varios grupos que se dedican a explotar a subsaharianos en diferentes ciudades españolas. Parecería que hay menor cobertura de los medios de comunicación en lo que se refiere a intervenciones de la policía contra este grupo.

Véase, entre otros, los artículos en *El País*: “Cinco menores, entre 17 rumanos liberadas de una red de proxenetas” (21 de noviembre de 2002), “Detenidos 39 rumanos que prostituían a menores de edad en clubes de alterne de Alicante y Tarragona” (30 de marzo de 2003), “Prostitutas a puñetazos” (19 de mayo de 2003), y “La policía desarticula una red de tráfico de personas y detiene a 45 implicados” (3 de junio de 2003).

²⁸ En Barcelona, un ciudadano de Bangladesh fue detenido y acusado de explotar a doce menores no acompañados de Bangladesh, cuyos padres habrían pagado 14.000€ cada uno para enviarlos a España. El acusado introdujo a los menores en el país, falsificando sus pasaportes para hacerles pasar como sus hijos. Una vez en Barcelona, eran forzados a trabajar en condiciones lamentables, mientras que el acusado se quedaba con sus salarios, supuestamente hasta que le hubieran pagado sus deudas. Miguel Noguer, “Detenido en Barcelona un hombre acusado de explotar a 12 menores”, *El País*, 14 de diciembre de 2002.

Un caso similar se detectó en la Comunidad Autónoma de Asturias, donde una familia trajo menores a España desde Ecuador, prometiéndoles un trabajo digno. Una vez en España, los menores se veían obligados a trabajar en turnos de 24 horas en la elaboración de productos típicamente ecuatorianos. Solían dormir en el suelo o en una furgoneta. Si no conseguían bastante dinero, se les sometía a abusos físicos y psicológicos. El aspecto más preocupante de este caso fue que estos menores habían pasado por varias comisarías de Asturias y Navarra en busca de ayuda y sin embargo no habían encontrado ninguna asistencia. EFE “Detienen a los integrantes de una red de explotación de menores ecuatorianos”, *La voz de Asturias*, 17 de marzo de 2003.

²⁹ Existe un número indeterminado de niñas en el servicio doméstico, que por tener mucho menos contacto con el público en general que aquéllas introducidas en las redes de prostitución, son difíciles de detectar. Véase, Jesús Prieto, “Niñas marroquíes esclavas en Melilla”, Andalucía Libre, Correo nº 96, de 2001, también citado en HRW, *Callejón sin Salida*, de mayo de 2002, Pág. 4.

Niño, en junio de 2002³⁰, habría señalado su preocupación ante las denuncias de trabajo infantil y los informes de prostitución infantil en los suburbios de las grandes ciudades y en los centros turísticos que afectarían a niños vulnerables que viven al margen de la sociedad.

Además de estos graves abusos a los cuales están sometidos, su vulnerabilidad se agravaría, como denuncian los representantes y profesionales de los Servicios de Protección del Menor de numerosas Comunidades Autónomas, ya que estos menores se encuentran prácticamente privados de cualquier contacto con el sistema español de protección, y el número y la capacidad de organizaciones privadas que trabajan en este ámbito son muy limitados. La liberación del poder de una mafia o de individuos explotadores y el acceso al sistema de protección sólo suelen lograrse a través de una intervención policial efectiva, la cual supone un reto en sí misma³¹.

En el caso en el que un menor intentara entrar solo en territorio español, sería de aplicación la legislación de extranjería, que permite denegar el acceso a territorio español a todos aquellos que no estén en posesión de los documentos legales necesarios, como son el pasaporte, y el visado, y la prueba de medios

³⁰ Observaciones Finales del Comité del Derecho del Niño: ESPAÑA, CRC/C/15/ad.195, 7 de junio de 2002, Pág. 48 y 49.

³¹ La intervención policial contra supuestos menores retenidos en bandas de prostitución u otras mafias dedicadas a la explotación se ve impedida por diferentes factores. Para empezar, a las víctimas de prostitución se les suele inculcar el miedo por las consecuencias que ellas o miembros de su familia sufrirán si se escapan de la mafia. Además, la descripción que los traficantes dan de los centros de acogida es muy a menudo distorsionada con el fin de desanimar a las chicas a admitir su minoría de edad. Cuando los menores pretenden pasar por adultos, no suelen tener problemas en servirse de documentación falsa, que difícilmente puede ser rechazada por el sistema poco preciso de evaluación de edad. Si la organización sospecha que a una de sus víctimas le haya podido llegar ayuda externa, gracias a la movilidad de las mafias, la persona en cuestión puede ser rápidamente trasladada a otro local, en otra ciudad. Sin contacto continuado con la víctima, es imposible efectuar una intervención importante.

económicos suficientes, además de la autorización de los padres avalada por las autoridades de seguridad del país de origen del menor, etc.³².

La legislación de extranjería permite por razones humanitarias la concesión de entrada a extranjeros que no cumplan con los criterios establecidos para la entrada en territorio español³³. Asimismo, la legislación de extranjería³⁴ prevé que los requisitos para la entrada en territorio español, no serán de aplicación a los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España³⁵.

³² Artículos 25 y 26 de la LE y el 30 del RELE; Correspondencia con la Policía. La Resolución del Consejo de la Unión Europea del 26 de junio de 1997 sobre menores no acompañados nacionales de terceros países (97/C 221/03), artículo 2, permite que los Estados Miembros pueden denegar la admisión de menores no acompañados, especialmente, si éstos no poseen la documentación y las autorizaciones requeridos.

³³ Artículo 25.4, LE “*Se podrá autorizar la entrada en España de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España*” y artículo 27.2 del RELE.

³⁴ Artículo 25.3, LE.

³⁵ Con el número elevado de menores no acompañados que llegan a España sin solicitar asilo, existe el riesgo de que a los posibles solicitantes de asilo no se les reconozca como tal, y se les aplique la legislación de extranjería. Por ejemplo, la policía nacional denegó en el puerto de Sagunto, Valencia, la entrada en el territorio español a un individuo no acompañado y presuntamente menor y/o solicitante de asilo en el mes de mayo de 2002, sin brindarle la oportunidad de solicitar asilo. La insistencia de los abogados de permitirle una asistencia legal, o bien en el barco o en el puerto, no fue atendida. La policía de fronteras alegó que el individuo no se encontraba oficialmente en territorio español y que por lo tanto, España no tenía la obligación de ni podía permitir la entrada a un inmigrante sin documentación (Ana María Pavón Marín, “*Los menores extracomunitarios no acompañados, especial referencia a los solicitantes de asilo*”, Valencia, julio 2002) El fiscal de Valencia criticó entonces las acciones de las fuerzas de seguridad, instándoles a que en cualquier intervención en la que se vean involucrados potenciales menores o solicitantes de asilo deberá tomarse en consideración en primer lugar el interés superior

En los casos en los que el menor no acompañado presenta una solicitud de asilo en un puesto fronterizo, las autoridades correspondientes³⁶ lo han de poner en conocimiento de las autoridades competentes en materia de menores y, en caso de menores indocumentados, sobre los que haya duda de su mayoría de edad, se realizan las pruebas de edad descritas con anterioridad. De ser considerados menores, además de la normativa genérica de extranjería aplicable a todos los menores³⁷, tal y como hemos visto anteriormente, les son de aplicación las disposiciones de la legislación de asilo³⁸.

En concreto, con relación a los menores no acompañados, el RELE prevé que los menores de dieciocho años en situación de desamparo sean remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores, poniéndolo en conocimiento, asimismo, del Ministerio Fiscal y que el tutor que se le asigne, le representará durante la solicitud del expediente. Asimismo, el RELE señala que las solicitudes de asilo se tramitarán conforme a los criterios contenidos en los convenios y recomendaciones inter-nacionales aplicables al menor solicitante de asilo.

El número de menores no acompañados que entran en el territorio español a partir de una solicitud de asilo es bajo³⁹. Las cifras oficiales de la Oficina Española de Asilo y Refugiados (OAR) indican que entre 1995 y 1996, 163 solicitudes de asilo habían sido presentadas por menores no acompañados, 60 en 1998, 47 en 1999, 4 en 2000 y 2 en 2001.⁴⁰

del menor, respetando en cualquier momento el principio de *non-refoulement*.

³⁶ Artículos 35 de la LE, 62 del RELE, y 13 y 18 de la LM, entre otros.

³⁷ Artículos 35 de la LE y 62 del RELE.

³⁸ LA y RELA.

³⁹ Además de las características propias del colectivo de menores no acompañados en España, algunas particularidades del propio sistema tampoco alientan a la presentación de solicitudes de asilo. Véase, *supra* en el epígrafe correspondiente de soluciones duraderas.

⁴⁰ Estas cifras no estarían cuantificando a menores entre 17 y 18 años.

Asunción de la tutela

La legislación de menores prevé que cuando la entidad pública competente considere que el menor se encuentra en situación de desamparo⁴¹, asumirá su tutela, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal⁴².

Cuando la Administración asume la tutela, el menor es provisto de alimentos, ropa y alojamiento. La guarda se cede frecuentemente a entidades privadas, como ONGs, instituciones religiosas, o incluso empresas, y se financian a través de los Servicios de Protección del Menor. Sin embargo, solo la declaración de tutela permite garantizar que el menor tendrá asegurados los principales derechos. La tutela incluye la responsabilidad de proteger y promocionar el interés superior del menor, de asegurar que el menor tenga acceso a una educación y formación apropiadas, de proveerle de asistencia legal o de interpretación siempre que sea necesario, de promocionar la eficiente capacitación y la inserción social, de asegurar su cuidado adecuado (alimentación, vestido, alojamiento y servicios sanitarios), así como la responsabilidad de facilitar la participación del menor en todas las decisiones que le afectan⁴³.

Los menores no acompañados, por tener menos de 18 años y no estar protegidos por sus tutores habituales⁴⁴, se encuentran en un

estado de desamparo^{45,46}, por lo cual las autoridades competentes en protección de menores en la Comunidad Autónoma en la que menor haya sido detectado, deberían asumir inmediatamente su tutela⁴⁷. En la práctica, el reconocimiento oficial de esta tutela puede variar según Comunidades Autónomas. En algunas Comunidades, la declaración de desamparo o tutela puede tardar uno o más días en llegar a los centros. En otros casos, existe una práctica de retrasar la declaración de su desamparo o tutela. La falta de declaración de dicho desamparo o tutela puede mermar seriamente el derecho del menor a una protección integral por parte de los poderes públicos.

En aquellos supuestos en los que el estado de desamparo parecería claro, como es cuando el tutor o guardador de hecho vive en otro país, varias Comunidades (Cataluña⁴⁸, Valencia⁴⁹ y Andalucía⁵⁰) hacen necesario “investigar” si el

⁴¹ Artículo 172 del CC: *“Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho o a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las Leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la adecuada asistencia moral o material”.*

⁴² Artículo 18 de la LM: *“Cuando la entidad pública competente considere que el menor se encuentra en situación de desamparo, actuará de la forma prevista en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, asumiendo la tutela de aquel, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Cada entidad pública designará el órgano que ejercerá la tutela de acuerdo con sus estructuras orgánicas de funcionamiento”.*

⁴³ Artículos 2, 9, 10.3 y 11.1, 11.2 de la LM; Artículos 9, 12, 14 y 22 de la LE, Artículo 269 del CC, Artículo 15.4 del RELA.

⁴⁴ Artículo 172.2, *supra*, nota 52.

⁴⁵ Artículo 172.1 del CC y artículo 18 de la LM. El estado de desamparo se produce si el tutor legal o de hecho no ejerce sus obligaciones de protección o se ve imposibilitado de cumplir con esas obligaciones tal como lo establece la ley para el cuidado de menores, cuando los menores se ven privados de la necesaria asistencia moral o material.

⁴⁶ La Instrucción 3/2003 del Fiscal General del Estado de 23 de octubre de 2003 establece un concepto de desamparo que dejaría fuera a muchos de estos menores, mayores de 16 años, que llegan a territorio español no acompañados. Véase página 10.

⁴⁷ Artículo 172.1 del CC: *“La entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal”* Véase también, Circular de la Fiscalía 3/2001, de 21 de diciembre de 2001 (en adelante Circular 3/2001) Pág. 43.

⁴⁸ Véase David Moya, *“La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña. Reflexiones desde la Constitución”* Migraciones, N.12 de diciembre de 2002 (en adelante Moya), Pág. 117.

⁴⁹ Entrevista con los Servicios de Protección del Menor, 10 de diciembre de 2002.

⁵⁰ Correspondencia con Arce. A nivel de la legislación autonómica, véase, por ejemplo, el artículo. 18.2 del Decreto Andaluz 42/02 del 12 de febrero sobre el régimen de desamparo, tutela y guarda, que señala los requisitos adicionales que

menor se encuentra realmente en un estado de desamparo o no⁵¹. Uno de los criterios de esta declaración que se aplica en al menos una de las Comunidades consiste en la imposibilidad de repatriar al menor. En otra Comunidad, el personal de los Servicios de Protección de Menores se basó en la capacidad del menor de integrarse bien en el sistema de protección, antes de declararle desamparado y asumir la tutela. En la tercera, la Administración quedaba a la espera de constatar si el menor establecía su residencia en su Comunidad a largo plazo. Aunque resulta razonable y responsable asegurar que un menor no haya huido sin el conocimiento y consentimiento de sus padres, la prolongación innecesaria de tal “investigación” viola el derecho del menor a la protección que garantiza la tutela.

En el otoño de 2002, STC tuvo conocimiento de que en dos Comunidades se habrían dado instrucciones aconsejando a los trabajadores de los Servicios de Protección del Menor que no declarasen el desamparo de menores no acompañados cuando éstos entraran en sus respectivos sistemas de protección. En lugar de la tutela se recomendaba asumir únicamente la guarda del menor. Ambas Comunidades a menudo sirven de paso temporal para los menores no acompañados en su viaje a través de España o Europa, siendo más corta la estancia media en estos centros de acogida que en los de otras Comunidades. En estos casos, la elevada movilidad de menores no acompañados causó que los gobiernos autónomos no asumieran inmediatamente el cuidado completo y a largo plazo de esos niños.⁵²

deben cumplirse antes de poder proceder a la declaración de desamparo.

⁵¹ Los abogados españoles entrevistados a lo largo de nuestra investigación constataron que todos los casos de menores no acompañados conllevaban automáticamente la suposición de una tutela por los Servicios de Protección del Menor, sin tener en cuenta si dichos Servicios la declaran o no.

La mayoría de las oficinas de Servicios de Protección del Menor explican el retraso en el reconocimiento del desamparo y la tutela aduciendo que no pueden ejercer la tutela de un menor cuya situación no se entiende plenamente.

⁵² En una de las Comunidades Autónomas el representante de los Servicios de Protección del Menor dijo que declarar el desamparo y la tutela de cada menor no acompañado terminaría en una pesadilla burocrática, ya que muchos de ellos se

La Instrucción 3/2003 del Fiscal General del Estado de 23 de octubre de 2003 sobre la procedencia de extranjeros menores de edad que pretendan entrar ilegalmente en España y en quienes no concurra la situación de desamparo ha venido a añadir más arbitrariedad e inseguridad al sistema de protección de los menores extranjeros no acompañados. Esta Instrucción establece una serie de premisas políticas y jurídicas que desembocan en la exclusión del sistema de protección de menores y en la posibilidad de retorno y devolución inmediata de aquellos menores, mayores de 16 años, que lleguen a territorio español no acompañados. Considera que estos menores no se encuentran en situación de desamparo, a pesar de que, como se ha expuesto, en el ordenamiento jurídico español, la minoría de edad y la extranjería conllevan por sí solas consecuencias jurídicas, esto es, la preceptiva declaración de desamparo y por tanto la constitución de la correspondiente tutela administrativa.

Han sido muchas las críticas que ha recibido tal Instrucción, principalmente por la vulneración de la Convención de Derechos del Niño y por la propia legislación española. No prima el interés superior del niño y considera que no todos los menores son iguales ante la ley. Al entender que estos menores no se encuentran en situación de desamparo, cuando, como hemos visto, son un grupo con necesidades de protección especiales por su condición de menores y de extranjeros, les impide cualquier acceso a la protección del Estado aumentando así su vulnerabilidad.

marchaban de la Comunidad Autónoma después de una estancia muy corta, y el procedimiento correcto para la anulación de la tutela no se había aclarado. Otro obstáculo para asumir automáticamente la tutela era, según el mismo representante de los Servicios de Protección de Menores, la tendencia observada en otras Comunidades Autónomas de devolver la responsabilidad sobre un menor no acompañado a la primera Comunidad que tuvo la tutela, lo que supone una carga desproporcionada para aquellas Comunidades por las cuales habían transitado los menores primero.

Sugerencias

- Los resultados de las pruebas de edad deben considerarse como estimaciones poco precisas y valorarse en combinación con la información facilitada por el menor, así como con cualquier documento que éste pudiera presentar. Los médicos deberían conocer el origen étnico/cultural del menor sometido a la prueba de la edad (para poder identificar el desarrollo típico de esa etnia/cultura);
- Los menores deberían tener acceso a asistencia jurídica antes de que se les someta a la prueba de edad, si así lo desean; si el menor no estuviera de acuerdo con los resultados de la prueba de edad, se le debería de ofrecer la opción de realizar una segunda prueba⁵³;
- Las fuerzas de seguridad deberían recibir formación para poder identificar posibles menores solicitantes de asilo en los puntos de entrada. Se debería facilitar la formación a las personas que están frecuentemente en contacto con menores no acompañados dentro del territorio español (como son profesionales de los centros de acogida) para que estén capacitados para identificar potenciales solicitantes de asilo;
- Las autoridades deberían declarar la tutela de un menor no acompañado inmediatamente des-pués de que éste hubiera sido detectado. La anulación de dicha tutela, de estimarse incorrecta, podría evaluarse después de una entrevista con el menor y la presentación y consideración de más información sobre éste⁵⁴;

⁵³ Véase *supra*, Ramiro.

⁵⁴ El requisito para la anulación de la tutela de un menor es la presentación de una nueva resolución al Fiscal en la que se expongan los indicios de la no persistencia de la situación de desamparo del menor. Correspondencia con Arce, el 22 de julio de 2003. En la Circular 3/2001, Fiscalía considera el hecho de alcanzar la mayoría de edad, las

4. RECURSOS PARA LAS NECESIDADES BÁSICAS DEL MENOR

Con relación a los recursos básicos proporcionados a los menores no acompañados, una vez que éstos se encuentren dentro del sistema de protección, se han detectado deficiencias tanto en los propios centros de acogida como en la atención sanitaria y la educación⁵⁵.

Centros de acogida y de residencia

La legislación española exige que los Servicios de Protección del Menor ejerzan una vigilancia especial⁵⁶ en los centros de acogida de menores sobre las condiciones físico-ambientales, higiénico sanitarias, del personal del centro, los proyectos educativos, facilitación de la participación de los menores en el funcionamiento del centro, así como de

situaciones indicadas en el artículo 275 del Código Civil y la salida de España como justificaciones legítimas para la anulación de la tutela del menor. En la Reunión del Observatorio varios representantes pidieron a Fiscalía que aclarase el procedimiento oficial para la anulación de la tutela de un menor no acompañado, repitiendo la cuestión presentada en la reunión del mismo grupo el 22 de marzo de 2000 (Véase Informe del Observatorio). Dichos representantes alegaron que el Código Civil y la Fiscalía no trataban suficientemente el caso de menores no acompañados que habían abandonado el centro de acogida y se encontraban en paradero desconocido (en la calle, en otra Comunidad Autónoma o en otro país europeo). Se cuestionaba por cuánto tiempo una Comunidad Autónoma debería mantener la tutela de un menor no acompañado en paradero desconocido (tras su salida del centro de acogida).

⁵⁵ Véase, Observaciones del Comité de los Derechos del Niño (Observación 5c) de 13 de junio de 2002, y HRW, Callejón sin salida, de mayo de 2002 criticaron los centros de acogida de menores en Ceuta y Melilla. En especial, señalaron las malas condiciones, el número excesivo de ocupantes y los casos de maltrato cometidos por personal del centro y otros menores.

⁵⁶ Artículo 21.3-4 de la LM: "*A los efectos de asegurar la protección de los derechos de los menores, la entidad pública competente en materia de protección de menores deberá realizar la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente y siempre que así lo exijan las circunstancias. Asimismo el Ministerio Fiscal deberá ejercer su vigilancia sobre todos los centros que acogen menores*".

las demás condiciones que puedan contribuir a asegurar el respeto de los derechos de los menores⁵⁷.

Los dos tipos de vivienda más comunes para menores no acompañados en el sistema de protección en España son los centros de acogida y los pisos compartidos. Entre las características de estos centros destacan, como las más perjudiciales para el menor: la ubicación remota de algunos centros y la creación de centros concebidos única y permanentemente para menores no acompañados extranjeros⁵⁸, lo que impide su

⁵⁷ Artículo 11.1 de la LM: *"Las Administraciones Públicas tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios, en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias y de recursos humanos y a sus proyectos educativos, participación de menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos"*.

⁵⁸ El Centro La Esperanza de Ceuta se utiliza exclusivamente para alojar menores no acompañados procedentes del norte de África. Los menores subsaharianos no acompañados en Ceuta se acogen en un centro separado, junto con los nacionales españoles bajo el cuidado de la Ciudad Autónoma. En Andalucía, cuando los menores no acompañados empezaron a llegar, fueron atendidos en centros de acogida regulares, junto con los niños españoles. Los Servicios de Protección del Menor en Andalucía calificaron esa situación de problemática, en parte por las diferencias culturales y religiosas entre los menores no acompañados y los españoles y en parte debido a su situación administrativa sin resolver y a la percepción de que necesitaban menos atención que los nacionales españoles. Ahora, los menores no acompañados están en centros especialmente concebidos para acoger a extranjeros. Según los Servicios de Protección del Menor, una vez que estos menores hayan alcanzado un cierto nivel de integración en la sociedad española, se les puede trasladar a centros de acogida con menores españoles.

Fuera de Ceuta y de Andalucía existe, entre las autoridades competentes en materia de protección del menor, una opinión muy extendida de que a los menores no acompañados les beneficia estar separados de los niños españoles. Esto se debe a las diferencias idiomáticas, culturales, y religiosas originarias y a los planes de futuro (la mayoría de los menores no acompañados extranjeros tienen un claro proyecto de migración, lo que no suele ser frecuente en niños españoles de la misma edad). Véase Isabel Lázaro González, *Los menores en el*

buen integración en la sociedad de acogida; la creación de macro-centros en los que el nivel de atención individualizada y de ambiente de vida familiar queda muy por debajo del que se alcanza en los pisos compartidos y centros de acogida más pequeños⁵⁹ (dicho ambiente familiar es un derecho constantemente reclamado por las autoridades); el hacinamiento y la presión ejercida sobre los directores de los centros para aceptar más menores de los que permite su capacidad para asegurar una atención adecuada; la falta de educadores o personal con formación suficiente; la convivencia de menores no acompañados con grandes diferencias de edad o en el proceso de integración, lo que puede

Derecho español, Editorial Tecnos, Madrid, 2002 (en adelante Lázaro), Pág. 459.

Los educadores no siempre están de acuerdo con esta interpretación, si bien algunos admiten que mezclar menores extranjeros con nacionales puede ser difícil. Los que se han pronunciado a favor de la integración argumentan que, aunque puede que los menores no acompañados tengan un perfil diferente al de los menores nacionales, por su origen y su proyecto de vida, siguen siendo niños y sus necesidades son similares. Con el fin de facilitarles la integración en la sociedad de acogida se estima, además, que cuando más tiempo pasen inmersos en el idioma y la cultura, más rápidamente se encontrarán cómodos en dicha sociedad.

⁵⁹ En Fuerteventura y Melilla, debido a su situación geográfica, el número de menores no acompañados que llega a estos lugares es relativamente elevado comparado con su población y extensión. Ello ha contribuido a que un elevado número de sus habitantes se mostrasen hostiles frente a la inmigración y contemplan con rechazo a los menores no acompañados. La tendencia en ambos lugares, igual que en Ceuta, es a crear un centro de acogida grande para todos los menores no acompañados, fuera del centro de la ciudad. En una visita realizada a Melilla en el mes de abril de 2003, los representantes de los Servicios de Protección del Menor hablaban de la construcción de un nuevo centro de acogida con capacidad para más de 100 menores y a donde todos los menores no acompañados serían trasladados para ser atendidos.

El único centro residencial para menores no acompañados de Fuerteventura (Islas Canarias) se construyó para alojar a 40 niños, aunque su Director reconoció que, por falta de otros medios, tendrían que admitir a todos los menores que llegaran a la isla. Durante la visita al centro, el día 7 de mayo de 2003, se pudo constatar que solo había cuatro adultos presentes para supervisar a los menores y trabajar con ellos..

dar como resultado serios problemas para los más pequeños, más débiles o los menores que ya han entrado en un proceso educacional estable; los frecuentes cambios en la concesión de contratos de guarda, lo que perjudica seriamente la continuidad de los proyectos educacionales de los menores que viven en el centro en cuestión, o la concesión de contratos de guarda, firmados con organizaciones o empresas sin pericia relevante en el trabajo con menores⁶⁰.

Además de los programas de atención tradicionales, las autoridades competentes en materia de bienestar del menor han creado posibilidades alternativas a distintos niveles para poder responder, de esta forma, a la llegada de menores no acompañados y a sus necesidades particulares. Los hostales representan quizás la “alternativa” más común, en especial para dos tipos de menores: los que tienen un nivel de independencia y madurez elevada y aquellos cuyo comportamiento es más violento y conflictivo⁶¹. Esta forma de acogida alternativa para estos dos grupos de menores se explica por el hecho de que, o bien no precisan durante las 24 horas del día el apoyo por parte de los educadores en la realización de su proyecto educativo personal, o bien los consideran incapaces de adaptarse a la vida en comunidad hasta el extremo que su presencia no permite trabajar eficazmente con otros residentes del centro de acogida. El nivel de apoyo que un menor no acompañado recibe en un hostel (es decir, frecuencia de contactos con educadores, desarrollo de un plan educacional personalizado, ayuda en el proceso de regularización, etc.) varía según la Comunidad Autónoma.

Cataluña representa un interesante caso práctico sobre este tema. En el sistema de protección catalán, los menores considerados

conflictivos o aquellos que no se adaptan bien a la vida en el centro residencial son alojados en centros nocturnos⁶², donde se les facilita cena, cama y desayuno por la mañana, y donde, sin embargo, no pueden quedarse durante el día. Este recurso parcial se encuentra estrechamente relacionado con los centros de día, donde se desarrolla la mayor parte del proyecto educacional, con el fin de asegurar la protección completa del menor. Si bien las autoridades aseguran que los menores que integran este sector alternativo del sistema de protección reciben el mismo grado de atención que los que se encuentran en centros de acogida o pisos compartidos, teniendo en cuenta su menor capacidad para integrarse en la vida residencial con sus reglas y normas, no se reconoce oficialmente la tutela de estos niños en régimen de centro nocturno / diurno. Varios educadores entrevistados en Barcelona señalaron que la calidad de los programas educativos que se llevan a cabo en un número cada vez más reducido de centros de día había empeorado⁶³.

Los programas concebidos para buscar una respuesta eficaz a las necesidades particulares de ciertos menores y para fomentar su integración definitiva en el sistema español de protección y en la sociedad son positivos⁶⁴. No obstante, si se establece una solución para todos los menores no acompañados, basada más en su nacionalidad que en su situación personal concreta, existe el serio riesgo de obstaculizar su integración, convirtiéndola en recurso de carácter punitivo. Otra reflexión importante, compartida por numerosos educadores, consiste en que la justificación de la existencia de recursos alternativos por el comportamiento conflictivo de los menores no acompañados podría hacer ignorar los conflictos potenciados directamente por el sistema de protección mismo.

⁶⁰ En las Islas Canarias, el control de un centro de acogida se traspasó en 2002 de la organización no gubernamental CEAR, que había asumido dicho control en 2001, a Cruz Roja y, en 2003, a la empresa Aeromélica Canaria.

⁶¹ Tanto Madrid como Cataluña ofrecen plazas en hostales para los menores que consideran especialmente independientes y maduros, así como a aquellos que tienen dificultades para adaptarse a la vida en un centro de acogida o un piso compartido.

⁶² Existen dos centros de noche en Barcelona, uno dirigido por Cruz Roja y otro, más grande, dirigido por la empresa APIP.

⁶³ Entrevista telefónica con la Plataforma Ciudadana, el 26 de junio de 2003.

⁶⁴ Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Madrid ha creado recientemente un programa de intervención para menores que viven en la calle.

El aislamiento del menor del sistema de protección para mejorar su comportamiento puede no ser la solución adecuada a todos los casos. Una evaluación objetiva del *origen* de la conflictividad del menor (como es la falta de un proyecto educacional personalizado o la incertidumbre crónica sobre la situación legal del menor), debería formar parte de cualquier intervención y podría, a veces, ser mucho más útil que un recurso alternativo.

Independientemente de que un menor esté en un centro de acogida, un piso compartido o un hostel, la calidad de la intervención de los profesionales del centro en cuestión tiene un impacto importante para la situación del menor. Una formación adecuada es, por lo tanto, fundamental para el trabajo con menores en general y para poder atender las necesidades específicas de cultura, lengua y religión que puedan presentar los menores no acompañados.

Otro elemento importante para asegurar el éxito del trabajo con menores no acompañados es, además de una buena formación, la cooperación eficaz entre los profesionales del sector, los que prestan atención directa al niño y los Servicios de Protección del Menor de las Comunidades y Ciudades Autónomas. En este punto, sin embargo, pueden surgir dificultades ya que con frecuencia las opiniones de unos y otros discrepan en cuanto al interés superior del menor. La participación de los educadores, por ejemplo, en la toma de decisiones que afectan a los menores es limitada y, a veces, el reparto del trabajo entre ellos, los guardadores del menor, y los Servicios de Protección del Menor, el tutor del menor, no es el más adecuado.

Así, debido a su estrecho contacto diario con el menor, los profesionales de los centros de acogida (como son los educadores, cuidadores, trabajadores sociales, intérpretes) o de los programas de formación suelen conocer muy de cerca las necesidades y circunstancias individuales del menor. Por consiguiente, sus opiniones sobre un determinado menor podrían diferir de las decisiones tomadas por la autoridad competente, que, a veces, se guía por argumentos políticos y un conocimiento

genérico sin tener en cuenta la situación específica del menor. Los profesionales que trabajan directamente con los menores, sin embargo, dependen de la ayuda financiera de las administraciones públicas para poder trabajar con el menor. La dependencia económica de los que atienden directamente al menor en las administraciones supone un obstáculo para que las personas que mejor conocen la situación del menor puedan compartir su opinión cómodamente con el tutor del menor y asegurar el respeto del interés superior del menor a la hora de tomar decisiones.

Un segundo aspecto preocupante de la relación entre educadores y los Servicios de Protección del Menor es la división de trabajo a menudo poco clara y desequilibrada. Hay una clara tendencia a responsabilizar del respeto del interés superior del menor en las instancias administrativas y jurídicas a las organizaciones encargadas de asumir la guarda del menor. Como los educadores, entre otros, se suelen comprometer personal y profesionalmente con el éxito del proyecto personal del menor, a menudo se tienen que involucrar directamente para compensar las fallas de las otras entidades y garantizar el respeto del interés superior del menor. Aunque la representación de un menor no acompañado en el proceso de regularización del menor forme parte de las obligaciones de los Servicios de Protección del Menor, muchas veces es la organización poseedora de la guarda del menor la que impulsa la resolución de dichos procesos en el respeto al principio del interés superior del menor.

Atención sanitaria

Aunque los menores no acompañados tienen derecho a la atención sanitaria en las mismas condiciones que los españoles⁶⁵, la igualdad de acceso puede resultar difícil para los grupos de menores especialmente vulnerables. Según un estudio médico publicado por Médicos Sin Fronteras (MSF), se pudo constatar que menores no acompañados que habían sido detectados por las autoridades en Ceuta, pero que carecían de una residencia estable en el Centro La Esperanza, no tenía ninguna tarjeta

⁶⁵ Artículo 12.3 de la LE; Artículo 10.3 de la LM.

de atención sanitaria y, por consiguiente, no podían acceder al sistema sanitario para recibir un tratamiento continuo o tratamientos no urgentes.⁶⁶ Dicha privación de igualdad de acceso a la asistencia sanitaria es especialmente preocupante si se toma en consideración el gran número de menores en Ceuta que nunca llegan a establecer su residencia estable en el centro de acogida y que viven en la calle o utilizan la porosa frontera terrestre para sus frecuentes movimientos entre los territorios español y marroquí.⁶⁷

El estudio de MSF constató igualmente que el 100 % de los niños de la calle en Ceuta tenía síntomas de ansiedad y miedo, lo cual apunta a otro problema importante: la salud mental. Aunque los síntomas de preocupación y ansiedad pueden ser normales en cualquier niño que se tenga que adaptar a una sociedad y cultura nuevas, la situación de inseguridad legal que caracteriza a los menores no acompañados potencia problemas psicológicos. A lo largo de los últimos años, los profesionales que trabajan directamente con estos menores así como los funcionarios y representantes de la Administración han ido adquiriendo cada vez mayor conciencia de ese fenómeno, y se ha puesto de manifiesto que los recursos para la atención de la salud mental son insuficientes (tanto para los españoles como para los extranjeros). Esta situación se complica aún más si los menores no acompañados tienen dificultades para expresarse en español, lo que ocurre muchas veces, o problemas por haber crecido en una cultura donde la intervención de un profesional de la salud mental es menos aceptada que en Europa. En muchos casos, la mala salud mental puede estar relacionada con

otros problemas de salud, como la adicción a la droga. Al igual que en el caso de la salud mental, se observa también con la drogadicción una deficiencia general de programas para combatir el problema.⁶⁸

Educación y formación

A pesar de que el derecho de todos los menores a una educación en igualdad de oportunidades⁶⁹ está legalmente reconocido, puede que los menores no acompañados cuya situación administrativa no ha sido regularizada oficialmente queden, de hecho, excluidos de ciertos ámbitos del sistema educativo nacional. En Madrid, por ejemplo, estudiosos⁷⁰ y educadores han denunciado las dificultades a las que se tienen que enfrentar los menores para conseguir el reconocimiento oficial y documental (los títulos o certificados) de sus estudios escolares o cursos de formación por falta de un número de identificación oficial (“NIE”, en el caso de no-nacionales), que todos los residentes documentados tendrían. En 2003, en las Islas Canarias, varios menores no acompañados, matriculados en el colegio local, tuvieron dificultades para participar en una excursión escolar debido a su situación administrativa. A pesar de que por su naturaleza este problema debería haberse agilizarse por la Administración correspondiente, terminó recayendo en los educadores el asegurar que los menores estaban suficientemente documentados para participar en la excursión.

Para la gran mayoría de los menores no acompañados lo más valioso de los recursos educativos en España es el acceso a una formación laboral. Lamentablemente, el número de cursos ofrecidos no cubre la demanda. Este problema se agudiza en las Comunidades pequeñas, como las Islas Canarias, y en las dos Ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Incluso habiendo plazas para menores no acompañados en un programa de

⁶⁶ Médicos Sin Fronteras España, *Estudio socio-psico-sanitario de los menores no acompañados en la ciudad de Ceuta*; Véase igualmente HRW, Callejón sin salida.

En el año 2002, el Comité para los Derechos del Niño expresó su preocupación respecto a la “Denegación de acceso a la atención sanitaria y a la educación, a pesar de estar garantizada por ley”. Observación 44d, de Observaciones del Comité para los Derechos del Niño: ESPAÑA, (CRC/C/15/Add. 195), 7 de junio de 2002.

⁶⁷ Liliana Marcos, “MSF denuncia una absoluta falta de voluntad política para ayudar a los niños de la calle”, *Canal Solidario*, junio 2003.

⁶⁸ Tanto Andalucía como Cataluña han expresado su intención de crear programas para el tratamiento de la drogadicción de menores que se encuentren bajo su tutela.

⁶⁹ Art. 27, CE; Art. 10, LM.

⁷⁰ Carlos Jiménez y Chus Pérez, “Los menores de origen extranjero”, *Somos*, nº.3 Primavera 2003, Pág. 36.

formación, sólo pueden beneficiarse del curso aquellos menores cuya situación administrativa esté resuelta. Si su residencia no ha sido regularizada oficialmente⁷¹, se les niega a menudo el acceso a la parte de prácticas del curso de formación, a través de la cual las empresas suelen ofrecer un contrato de trabajo. Si el menor no acompañado tiene su residencia oficialmente regularizada, pero aún no dispone del permiso de trabajo, puede que le permitan asistir a la parte práctica del curso. Sin embargo, es poco probable que las empresas interesadas en contratarle estén dispuestas a esperar hasta que se finalice el lento e imprevisible proceso de regularización.

Sugerencias

- Los centros de acogida deberían tener un tamaño más reducido, estar mejor integrados en su entorno geográfico y contar con un número razonable de menores. Las Administraciones públicas competentes deberían involucrarse activamente en el control de las condiciones de los centros.
- Se deberían definir unas pautas para el apoyo mínimo de los menores acogidos en un centro de noche / hostel (por ejemplo, contactos el educador, duración de la ayuda, inserción laboral), así como los criterios para seleccionar a los menores para los que un lugar de este tipo resulte adecuado.
- Todos los educadores deberían recibir formación específica tanto para el trabajo con niños en general como para las necesidades lingüísticas, culturales y/o religiosas de los menores no acompañados.
- Los educadores que trabajan estrechamente con el menor deberían tener una mayor influencia sobre las decisiones que las autoridades tomen en relación con el menor.
- El reparto de funciones entre educadores y los Servicios de Protección del Menor debería someterse a revisión y reajustarse.
- Todos los menores no acompañados deberían recibir la tarjeta de atención sanitaria para poder acceder a los servicios de salud, sin necesidad de haber establecido su residencia estable en un centro de acogida.
- Con el fin de que los menores no acompañados reciban un tratamiento respetuoso con su cultura, su acceso a determinados servicios (por ejemplo, para el apoyo psicológico) debería ser apoyado por la intervención de un mediador intercultural y contar, al menos al principio, con el acompañamiento del mismo.
- Las autoridades competentes deberían ocuparse de aquellos aspectos del sistema de protección que crean o agravan los problemas de conducta o de salud de los menores no acompañados, como es la larga e impredecible espera para la regularización.
- Las autoridades deberían garantizar que los menores no acompañados en espera de la regularización de su permiso de residencia o de trabajo, no fueran excluidos o perjudicados en el colegio o en los cursos de formación profesional (como sucede en el acceso al certificado escolar o a las prácticas de programas de formación). Ello podría solucionarse concediéndoles a los menores un permiso de residencia temporal en el momento de su ingreso en el sistema de protección.
- Se debería dotar a aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que reciben un elevado número de inmigrantes, comparado con su población local y sus presupuestos sociales, la financiación adecuada que permita asegurar la atención y el cuidado eficaz de los menores no acompañados.

⁷¹La “regularización oficial” se puede considerar como el reconocimiento oficial de la residencia legal del menor en España que conlleva su documentación como tal con la que podrá acceder al permiso de trabajo “oficial”, que le permite trabajar a la edad de 16 años.

5. SOLUCIONES DURADERAS

Un factor importante para la protección completa de cualquier menor es la búsqueda de soluciones duraderas para éste, más aún cuando se trata de casos de menores no acompañados cuya situación legal, al llegar a la mayoría de edad, se vuelve mucho más complicada y vulnerable que la de los menores españoles.

En España, resulta difícil ofrecer soluciones duraderas. El compromiso político de encontrar soluciones duraderas para menores no acompañados no es compartido por todos. La actitud de muchos funcionarios hace énfasis en el carácter limitado de las responsabilidades del tutor con el menor hasta su mayoría de edad, en vez de considerar su responsabilidad la de garantizar el interés superior del menor, lo que conllevaría la creación de un proyecto viable de futuro para el niño. Así, si la permanencia en el país de acogida fuera en el interés superior del menor, su tutor debería procurar ofrecerle la solución legal más estable y beneficiosa posible, en vez de mostrar indiferencia respecto a sus (escasas) perspectivas de una residencia legal una vez alcanzada la mayoría de edad.

Si bien es cierto que la reunificación familiar, **siempre que sea en el interés superior del menor**, es la solución duradera preferible para el niño⁷², cuando surge un debate acerca de soluciones duraderas, existe un amplio pero equivocado entendimiento a nivel oficial sobre la conveniencia de devolver en todo caso a los menores a sus países de origen. Dicha solución es dada preferencia sobre otras posibilidades, como la de permitirles la permanencia en el país de acogida. Sobre este tema son muy instructivos los trabajos realizados por Elena Rozzi (Save the Children Italia) y el Programa Europeo de Menores no Acompañados. Al determinar qué solución duradera es la más adecuada para un niño en particular, siempre habría que considerar primero el interés superior del menor conjuntamente con el derecho a la no-discriminación, teniendo en cuenta su supervivencia, su desarrollo y el derecho a la participación⁷³.

⁷² Véase, en este sentido, el Artículo 9 de la

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

⁷³ Elena Rozzi, "La evaluación del interés superior del menor en la elección entre la permanencia en

A. Permanencia en un país de acogida

Actualmente, los menores no acompañados pueden residir legalmente en España principalmente a través del reconocimiento oficial de su residencia legal en tanto que menor de edad y la concesión posterior de un permiso de trabajo vía legislación de extranjería. Unos pocos menores no acompañados solicitan asilo, y su permanencia legal entonces viene dada a partir de la concesión del estatuto de refugiado, ó por razones humanitarias, vía legislación de asilo.

Vía legislación de extranjería

La residencia de todos los menores bajo la tutela de los Servicios de Protección del Menor se considera como legal, sin tener en cuenta cómo entraron en el país o si poseen algún documento oficial que dé testimonio de su residencia legal⁷⁴. No obstante, la legalidad tácita no es ninguna solución duradera, ya que sólo es válida mientras el menor tenga menos de 18 años. Sin el permiso de residencia y sin trabajo (para justificar la renovación de la tarjeta de residencia), a los 18 años el menor no acompañado pasa de la regularidad a la irregularidad, sin mejores perspectivas a largo plazo en España que el resto de los inmigrantes no documentados.

En la práctica, la regularización oficial no es tan eficiente ni generalizada como parecería ser, y muchos menores no acompañados permanecen en el territorio español hasta los 18 años sin resolver ninguna gestión administrativa. Existen una serie de aspectos en el proceso de regularización que frustran los esfuerzos por fomentar el interés superior del menor. La tramitación de permisos de residencia y de trabajo para menores es responsabilidad compartida de los Servicios de Protección del Menor (en cuanto a la solicitud) y de la Delegación de Gobierno (en cuanto a la concesión) de la Comunidad

el país de acogida y la repatriación, una reflexión basada en la Convención sobre los Derechos del Niño", Save the Children Italia, (en adelante Rozzi).

⁷⁴ Artículo 35.4, LE: "Se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración Pública".

Autónoma en la que resida el menor. En casi todos los casos, el funcionamiento del sistema es problemático. El hecho de que a menudo falte una buena coordinación entre las organizaciones puede provocar retrasos en la tramitación e inculpaciones mutuas⁷⁵.

Especialmente preocupante viene siendo la situación en Canarias. Tanto los Servicios de Protección del Menor como la Delegación de Gobierno reconocieron que no podían citar a ningún menor no acompañado que hubiera salido regularizado del sistema de protección. La oficina de protección comentó que entregaban solicitudes de permisos de residencia para menores, pero nunca les contestaba la Delegación del Gobierno. A su vez, la Delegación señaló que le llegaban constantemente expedientes incompletos de la oficina de protección y que, después de informarles sobre el asunto, no recibían ninguna respuesta⁷⁶.

Aunque la Ley del Menor⁷⁷ y la Ley de Extranjería⁷⁸ reconocen explícitamente el

derecho del menor no acompañado a acceder a la documentación de su residencia legal en España, el Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería establece varias condiciones para la concesión de la documentación⁷⁹.

Una de las causas principales del retraso y de controversias en las diferentes Comunidades Autónomas y es el debate sobre el momento en que los Servicios de Protección del Menor deberían iniciar el proceso de la regularización oficial del menor no acompañado. Algunas Comunidades Autónomas inician este proceso tras comprobar que el retorno del menor a su país de origen no está en consonancia con el interés superior del menor. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, los Servicios de Protección del Menor esperan nueve meses antes de iniciar la regularización, sin tomar en consideración si el retorno del menor es preferible. Otras, sin embargo, ignoran por completo los límites de tiempo, quedándose a la espera para comprobar si el menor se adapta bien al sistema de protección, lo que puede llevar a importantes variaciones en los periodos de espera. En una Comunidad Autónoma, los Servicios de Protección señalaron la necesidad de demostrar la imposibilidad de la repatriación del menor (a diferencia del reconocimiento que dicha repatriación no se correspondía con el interés superior del menor) antes de poder proceder legalmente a su regularización oficial⁸¹.

⁷⁵ En este sentido, en su Observación 5b, el Comité de los Derechos del Niño señalaba *su profunda alarma por las condiciones de los niños extranjeros no acompañado,.... En particular, le preocupan las denuncias de las situaciones siguientes:..b) El hecho de que no se haya concedido a esos niños el permiso de residencia provisional al que tenían derecho por ley porque el Departamento de Bienestar Social, que era su tutor legal, no lo solicitó*". Observaciones Finales de la Comisión de los Derechos del Niño de Naciones Unidas: España, CRC/C/15/ADD.195, de 13 de junio de 2002.

⁷⁶ Esto significa que los menores no acompañados en Canarias abandonaban el sistema de protección sin ninguna documentación de su residencia legal ni posibilidad de encontrar un trabajo.

⁷⁷ Artículo 10.4 de la LM: "*Una vez constituida la guarda o tutela a que se refiere el apartado anterior de este artículo, la Administración pública competente facilitará a los menores extranjeros la documentación acreditativa de su situación, en los términos que reglamentariamente se determinen*".

⁷⁸ Artículo 35.4, de la LE: "*Se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se le otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el*

menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores".

⁷⁹ Artículo 62 del RELE "5). Transcurridos nueve meses desde que el menor ha sido puesto a disposición de los Servicios competentes de Protección de Menores a la que se refiere el apartado 2 de este artículo, y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si ésta no hubiere sido posible, se procederá a otorgarle el permiso de residencia al que se refiere el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, reformada por la Ley Orgánica 8/2000. 6). Si se trata de menores solicitantes de asilo, se estará a lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 15 del Reglamento de ejecución de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero".

⁸¹ La única Comunidad Autónoma que espera más de nueve meses para comenzar el proceso de regularización del menor es Canarias. En este caso, los Servicios de Protección del Menor ignoraban el tiempo que el menor tenía que pasar

Cualquier interpretación que ignore el periodo límite de nueve meses ha sido rechazada por el Fiscal (entre otros) por ser en clara violación de la ley⁸².

Las limitaciones de tiempo para que la Delegación del Gobierno complete el trámite de regularización del menor también causan debates y preocupaciones. Algunos abogan para que el menor reciba su permiso de residencia antes de terminar o al terminar el periodo de nueve meses bajo la tutela de los Servicios de Protección del Menor en la Comunidad Autónoma en la que reside. Si hay voluntad real detrás del proceso, éste puede realizarse de forma rápida⁸³.

Sin embargo, hay sólo unas pocas Comunidades dispuestas a eliminar la posibilidad de repatriación antes del transcurso de nueve meses. Como se ha citado anteriormente, la mayoría de las Comunidades sólo inicia la tramitación de los papeles del menor una vez transcurridos nueve meses y fijan libremente otras fechas límites para su conclusión. En estas Comunidades Autónomas, un menor que entra en el sistema de protección después de haber cumplido 17 años y 3 meses prácticamente no tiene ninguna posibilidad de obtener la documentación de su residencia legal.

En Madrid, por ejemplo, educadores y abogados han presionado a la Administración para que reduzca la duración del trámite a 15 meses⁸⁴. Las mismas organizaciones han

bajo su tutela y solían esperar hasta que el menor estuviera a nueve meses de su mayoría de edad para solicitar su permiso de residencia. Este retraso no dejaba el tiempo suficiente para documentar la residencia legal del menor, por lo que éste se encontraba en situación irregular el día en que cumplía 18 años. Reunión con los Servicios de Protección del Menor, Islas Canarias, 8 de mayo de 2003.

⁸² Circular 3/2001, pp. 46-47. Lázaro, Pág. 468.

⁸³ Educadores en Cataluña y Valencia han confirmado que en casos limitados de un grupo específico de niños, donde tanto los Servicios de Protección del Menor como la Delegación del Gobierno han demostrado su voluntad de regularización, el trámite ha podido concluirse en tan sólo un mes.

⁸⁴ Teresa Arranz, "Grupo de Trabajo de Entidades de formación o atención a menores no acompañados en Madrid". Segunda Conferencia

podido constatar que, en la práctica, el tiempo de espera llega hasta los 25 meses⁸⁵. Incluso en el mejor de los casos, los menores que se incorporan al sistema de protección de la Comunidad de Madrid con 16 años y 9 meses no tendrán ninguna oportunidad de permanecer legalmente en España una vez alcanzada la mayoría de edad, a pesar de haber residido legalmente durante todo un año en España. Teniendo en cuenta que el tiempo de espera para finalizar el proceso de regularización suele ser largo, resulta especialmente preocupante la confirmación de los representantes de las Delegaciones del Gobierno que cualquier solicitud de regularización que no estuviera resuelta antes del 18º cumpleaños del menor sería denegada (sin tomar en consideración la fecha de la iniciación del proceso o el periodo de tiempo que el menor habría estado bajo la tutela de la Comunidad)⁸⁶.

Pero el permiso de residencia es solo el primer paso en poder quedarse como menor no acompañado en España. Para evitar una situación de extrema vulnerabilidad (por ejemplo, de explotación laboral) y posible expulsión del territorio español, el menor ha de obtener un permiso de trabajo y trabajar antes de llegar a los 18 años⁸⁷.

de la Plataforma Nacional sobre menores no acompañados, Barcelona, 18-19 de octubre de 2002. Los 15 meses comprenden una espera de nueve meses, periodo en el que el menor está bajo la tutela de la Comunidad (mientras se estudia o, en algunos casos, se intenta su repatriación), tres meses de tramitación de su permiso de residencia y otros tres meses para otorgarle el permiso de trabajo (para menores mayores de 16 años).

⁸⁵ Olivia Salimbeni, *MinMig: The Risk Group of Unaccompanied Minor Migrants: Experiences of the Concerned Youths and Need for Political Action*, Universidad de Florencia, febrero de 2003, p. 20.

⁸⁶ Los representantes de la Delegación del Gobierno señalaron que la documentación solicitada por un menor no acompañado (es decir, el certificado de su residencia legal, por el hecho de ser menor) sería automáticamente denegada a partir del momento en que el menor abandonaba la custodia de la Comunidad.

⁸⁷ Art. 40j, LE. El permiso de residencia concedido a los menores no acompañados bajo la tutela de los Servicios de Protección del Menor caduca en el momento en que este organismo cesa su función de tutor del menor, pero el permiso de trabajo no caduca con la pérdida de la tutela legal de la comunidad. Su concesión depende de "la

Se conceden permisos de trabajo a menores que pueden presentar la oferta de un puesto de trabajo. En la práctica, puesto que las ofertas de trabajo suelen venir de empresas o individuos que ya habían trabajado con el menor, y que le conocen, es improbable que lleguen ofertas a un menor que no haya asistido a un curso de formación laboral, especialmente a la parte de prácticas. Con el fin de obtener acceso a esta parte importante del curso de formación, el menor necesita un permiso de residencia⁸⁸.

Es decir, un menor no acompañado precisa un permiso de residencia para poder cursar una formación profesional completa y poder recibir una oferta de trabajo, que, a su vez, necesita para respaldar su solicitud de un permiso de trabajo, lo que le permitirá renovar su residencia legal cuando alcance la mayoría de edad. Por consiguiente, si un menor no acompañado pretende quedarse en territorio español después de haber cumplido los 18 años, debe empezar a gestionar su regularización oficial mucho antes de llegar a la mayoría de edad. Tanto el permiso de residencia como el de trabajo deben renovarse anualmente durante cinco años consecutivos, antes de obtener los permisos permanentes⁸⁹.

verificación de la imposibilidad de repatriar al menor”, como estipula el artículo arriba citado. La legislación sobre extranjeros hace progresar esta condición tanto para la concesión de la residencia como para el permiso de trabajo del menor.

⁸⁸ Artículo 40 de la LE: *"No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo cuando el contrato de trabajo o la oferta cuya colocación vaya dirigida a : j) Los menores extranjeros en edad laboral con permiso de residencia que sean tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a criterio de la mencionada entidad, favorezcan su integración social, y una vez acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen."* Véase también el artículo 15.2 del RELA.

⁸⁹ Correspondencia con Lorente. Respecto a menores no acompañados, la mayoría debe renovar sus permisos de residencia y de trabajo (que se consiguen con la concesión de un permiso inicial de residencia por minoría de edad), después de un año, luego a los tres y al final a los cinco años, con el fin de obtener la residencia permanente. Los menores no acompañados que tuvieran el permiso de residencia aunque no el de trabajo, no podrán computar los años de su

Vía legislación de asilo

El estatuto de refugiado⁹⁰ supone la protección más estable y completa posible, el permiso permanente para residir y trabajar en el país de acogida⁹¹, con la garantía de la no devolución o expulsión⁹². La legislación española de asilo no prevé un procedimiento diferenciado de las solicitudes de asilo de los menores no acompañados por lo que los menores no acompañados están sometidos a los mismos criterios de inadmisibilidad que los adultos, y por consiguiente no se les brinda siempre la oportunidad de que su solicitud sea estudiada detalladamente en el procedimiento ordinario de asilo.

Las solicitudes de los menores no acompañados se ven además dificultadas por el hecho de que los tutores (también representantes legales del menor en temas de asilo) no conocen necesariamente la institución del asilo. Además, con la excepción de aquellos menores que viven en las pocas residencias concebidas especialmente par

residencia legal para los cinco años de espera para la residencia permanente.

⁹⁰ La Convención de Ginebra de 1951 define al refugiado como aquella persona que se encuentra fuera de su país de origen y no puede o no quiere retornar debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas. Artículo 3, LA: *"Se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos Internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967"*.

⁹¹ Artículo 13, LA; Artículos 29, 30, RELA.

⁹² Artículo 2.1, LA: *"El derecho de asilo reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución es la protección dispensada a los extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiado y que consiste en su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y en la adopción de las siguientes medidas: a) Autorización de residencia en España. b) Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios. c) Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles. d) Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales, referentes a los refugiados, que sean suscritos por España."*

albergar solicitantes de asilo, a los menores no acompañados no se les facilita siempre el contacto con abogados cualificados para asesorarles en la presentación de su solicitud de asilo.

Además de la baja tasa de reconocimiento⁹³, y puesto que no siempre se da prioridad a las solicitudes de asilo de los menores, se carece de expertos independientes que evalúen la capacidad del menor para articular su temor fundado de persecución. Además de que no se garantiza al menor el derecho a ser oído antes de tomar una decisión sobre su caso, ni las entrevistas se realizan siempre de forma adecuada para los niños, en ocasiones, se ha preferido agilizar los trámites de regularización a través de la legislación de extranjería⁹⁴.

La legislación de asilo prevé que de no cumplirse los requisitos previstos para la concesión del asilo, se puede autorizar, en el marco de la legislación de extranjería, la permanencia en España por razones humanitarias o de interés público, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país⁹⁵. La residencia por razones humanitarias⁹⁶

permite al solicitante, al igual que en el caso del asilo, beneficiarse de un permiso de residencia y trabajo legales en el país de acogida.

Como el asilo, la tasa de reconocimiento de un estatuto humanitario es baja⁹⁷ pero conlleva la añadida desventaja de ser tan sólo una solución de residencia temporal que ha de renovarse sucesivamente⁹⁸.

Puesto que para los menores no acompañados, la minoría de edad hace (legalmente) más fácil la regularización de su situación que la de los adultos, la baja tasa de reconocimiento de estatuto de refugiado ó humanitario, y la lentitud del trámite, desaniman a posibles solicitantes de la protección internacional. Además, si no se le notifica la denegación de protección internacional antes de su 18 cumpleaños, el menor pierde la oportunidad de legalizar la residencia por minoría de edad. En respuesta a esta realidad, es aconsejable – como sugieren varios abogados y expertos en asuntos de asilo– permitir que el menor solicite el asilo y la regularización de su residencia por minoría de edad al mismo tiempo.

La regularización en resumen

Es difícil generalizar acerca de la política de regularización y la práctica actual a nivel nacional. El grado de protección del menor no acompañado varía en función de la voluntad política de y la interpretación legal que hace la Comunidad o Ciudad Autónoma donde resida. Un menor que accede con 17 años a un sistema de protección determinado podría salir

⁹³ La tasa de reconocimiento global (tanto para adultos como para niños) a los que se viene concediendo el estatuto de refugiado es del 5.1% en el año 2000, 3.4% en el 2001, y 2.6% en el 2002. Datos del ACNUR en España, “Reconocimiento del Estatuto del Refugiado y concesión del Estatuto Humanitario en España, 1990-2002”.

⁹⁴ Entrevistas con ACNUR, CEAR, AVAR y Padres Mercedarios.

⁹⁵ Artículo 17.2 de la LA.

⁹⁶ Artículo 31.3 del RELA El Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, podrá autorizar la permanencia en España conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, siempre que se aprecien motivos serios y fundados para determinar que el retorno al país de origen supondría un riesgo real para la vida o la integridad física del interesado. La resolución denegatoria deberá contener la justificación y especificar el régimen jurídico de la situación de permanencia y su duración de conformidad con la normativa de extranjería vigente.

⁹⁷ El porcentaje de solicitantes de asilo (tanto adultos como menores) a los se les haya concedido el estatuto humanitario era del 5,2 % en 2000, del 2,9% en 2001 y del 1,19% en 2002. Datos de ACNUR España “Reconocimiento del Estatus del Refugiado y la concesión del Estatus humanitario en España, 1990-2002”.

⁹⁸ La residencia legal otorgada por aplicación del 17.2 de la LA en relación con el estatuto de desplazado o razones humanitarias han de renovarse según los plazos previstos en la legislación de asilo y de extranjería. Las ONGs, CEAR y SOS Racismo señalaron dificultades para dicha renovación. En los casos en los que la concesión del estatus humanitario no incluye el permiso de trabajo, se puede conseguir por separado.

de él a los 18 años, encontrándose en situación de irregularidad. Si este menor se hubiese incorporado, sin embargo, a otro sistema en otra Comunidad Autónoma, podría haber obtenido a tiempo su documentación. Una misma política puede conducir a resultados distintos en la misma Comunidad Autónoma, y a veces incluso en el mismo centro. Algunos menores obtienen el permiso de residencia en cuestión de meses, mientras que otros tienen que esperar más de un año para recibir la documentación, si es que lo consiguen. No parece quedar claro qué menores serán elegidos para una regularización exitosa y por qué.

El trato imprevisible que reciben los menores en este proceso crucial lleva a la caracterización del sistema de protección como caótico e injusto. Para los menores, no es fácil entender y aguantar la larga y, desde su punto de vista, inexplicable espera para obtener la documentación que acredita una residencia que la ley ya ha reconocido explícitamente como legal. A menudo se inclinan o bien por trasladarse a una nueva Comunidad Autónoma en busca de una mejor solución para su situación, o bien por abandonar del todo su proyecto personal. Si la regularización oficial de menor no acompañado no se concede oportunamente, se hace prácticamente imposible llevar a cabo un proyecto educacional con éxito.

Si no se llega a otorgar la regularización, el menor en cuestión se ve privado de una solución duradera en el país de acogida, lo que le impulsa a la economía sumergida y a una situación de irregularidad en España al cumplir los 18 años. La arbitrariedad para lograr el estatus legal a largo plazo en España no sólo representa una violación de los derechos del menor, sino también una pérdida del dinero y de los recursos que la Comunidad Autónoma invierte en su sistema de protección y en su intervención con estos menores.

B. Retorno al país de origen

En principio, la reunificación familiar, **siempre que se haga en el interés superior del menor**, es

la solución duradera preferible para el menor⁹⁹.

Tanto la Ley de Extranjería como la Administración a nivel nacional y autonómico dan prioridad al retorno de menores no acompañados (que no solicitan asilo) a su país de origen, frente a otras soluciones¹⁰⁰, haciendo una interpretación amplia del principio de “reunificación familiar”. Se utiliza el mismo principio, de reunificación *familiar*, para justificar el retorno a los servicios de protección de menor en su país de origen en ausencia de su familia.

La Ley del Menor y el Código Civil establecen claramente que la condición más importante que debe cumplirse antes de tomar una decisión que afecte al menor es que la acción redunde en su interés superior¹⁰¹. La Ley de Extranjería y su Reglamento de Ejecución son menos explícitos respecto al principio del interés superior. Ambos textos dan prioridad explícita a la repatriación del menor, y no a su

⁹⁹ Artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

¹⁰⁰ Artículo 35, LE; Artículo 62, RELE.

Véase Informe del Observatorio:

Subdirección de Regulación de la Inmigración y Migraciones Interiores. Dirección General de Migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. “Para menores no acompañados el marco legal es, en principio, muy restrictivo. Se les debe repatriar mientras no se resuelva su solicitud, a no ser que se trate de solicitantes de asilo.” 19 de octubre de 1999.

Ministerio del Interior: “4. Repatriación: Según la Ley de Extranjería, los menores que se encuentren no acompañados en España deberán ser repatriados a sus países de origen, siempre y cuando no exista ningún riesgo para su bienestar y el de sus familias, y los menores sean entregados a miembros de sus familias o a autoridades del bienestar de menores de su país.” 19 de octubre 1999.

Véase igualmente, Lázaro, Pág. 466.

¹⁰¹ Artículo 2 de la LM: “En la aplicación de la presente Ley primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”. Artículo 11.2: “Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos, los siguientes: a) La supremacía del interés superior del menor.” Artículo 172.4, CC: “Se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia y que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona”.

interés superior, haciendo énfasis en el principio de reunificación familiar.

El RELE¹⁰² establece dos criterios mínimos para la concesión de la repatriación de un menor: la localización de un miembro de su familia o los servicios de protección del menor en el país de origen que se harán responsables del menor, y la confirmación de que no existe ningún riesgo o peligro para el bienestar del menor o su familia a su retorno.

Si bien las dos condiciones mencionadas ayudan a determinar la viabilidad de la repatriación, no serían suficiente justificación para llevarla a cabo. La evaluación de si la repatriación puede considerarse como el interés superior del menor es mucho más compleja que la simple confirmación de que el menor será recibido por una persona o entidad competente y que no existe ningún riesgo de persecución¹⁰³. Para tomar una decisión bien fundamentada sobre la solución ideal duradera en un caso concreto, es fundamental conocer la situación del menor en España, así como su posible situación en su país de origen (es decir, la condición de su familia o de los servicios de protección del menor y su capacidad de ofrecerle el cuidado adecuado). A pesar de que la legislación de extranjería no exigiría la evaluación de dichas circunstancias, ésta sí vendría avalada por la legislación del menor.

Aunque la Ley de Extranjería¹⁰⁴ sea inequívoca en asignar a la Administración General del Estado la responsabilidad de decisión en materia de repatriación, las Delegaciones del Gobierno no están bien preparadas para evaluar y seleccionar soluciones duraderas para

los menores no acompañados, puesto que ni son especialistas en materia de menores ni independientes de la política del Ministerio del Interior sobre control de la inmigración.

En la práctica, la Delegación del Gobierno (DG) ha adoptado una actitud relativamente pasiva con relación al proceso de repatriación. En varias Comunidades Autónomas, los representantes de las DG insistieron abiertamente en que ellos no eran competentes para evaluar una repatriación. Según su interpretación de la ley, ellos simplemente tenían que llevar adelante la petición hecha por el tutor del menor, a quien ellos consideraban la figura apropiada para decidir si la repatriación cumple o no el interés superior del niño. La tendencia de transferir la responsabilidad de evaluar una repatriación a los Servicios de Protección del Menor conlleva, por las razones que se indicarán en los siguientes puntos, un riesgo de que no se haga una evaluación real e imparcial de la posible repatriación.

Posiblemente, en un reconocimiento tácito de las limitaciones de la Delegación del Gobierno, el RELE requiere que la decisión del Gobierno acerca de la repatriación sea tomada después de haber oído al menor y previo informe de los Servicios de Protección del Menor. Establece también un sistema de control (ineficaz, en la práctica) que requiere informar al Fiscal del Menor de todas las actuaciones de los procedimientos de repatriación en curso¹⁰⁵. Sin embargo, no exige la legislación qué persona o entidad alguna haya de estar conforme con la decisión tomada por la Administración General para que la repatriación se produzca.

En la práctica, y a pesar del claro apoyo que la ley brinda a la participación de los niños en el

¹⁰² Artículo 62.4 del RELE: "**Una vez localizada la familia del menor o, en su defecto, los servicios de protección de menores de su país, se procederá a la repatriación tras la verificación de que no existe riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares**". Énfasis añadido.

¹⁰³ Véase Rozzi.

¹⁰⁴ Artículo 35.3, LE: "**La Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares, o en su defecto, sobre su permanencia en España**". Énfasis añadido.

¹⁰⁵ Artículo 62.4, RELE: "**La Administración del Estado conforme al principio de reagrupación familiar del menor, después de haber oído al menor, y previo informe de los Servicios de Protección de Menores, resolverán lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares, o en su defecto, sobre su permanencia en España. (..) La autoridad gubernativa pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en este procedimiento**". Énfasis añadido.

proceso de toma de decisiones¹⁰⁶, no se conoció de ningún menor que haya sido entrevistado o recibido por alguna Delegación de Gobierno. A lo sumo, los niños tienen la oportunidad de ser “oídos” en la elaboración del expediente que su tutor envía a la Delegación (como parte del proceso de evaluación de la repatriación). Así, la participación del menor depende únicamente de la voluntad de los Servicios de Protección de informar y solicitar al menor su opinión. Incluso cuando la opinión del menor es recogida por su tutor e incorporada en su expediente, la influencia que tiene en la decisión final de las autoridades es dudosa, como ha sido puesto de manifiesto en anteriores repatriaciones¹⁰⁷.

Los Servicios de Protección del Menor desempeñan un papel más influyente que los menores que se encuentran bajo su tutela en el proceso de toma de decisiones, aunque la naturaleza y el contenido de su participación no están claros y varían según las Comunidades. Si bien numerosas oficinas de los Servicios de Protección afirman tomar parte activa en la evaluación de las repatriaciones, existe una interpretación especialmente preocupante, expresada por varios funcionarios, según la cual su obligación consiste en solicitar en *todo caso* la

repatriación de los menores no acompañados que se encuentren bajo su tutela, permitiendo que la Delegación del Gobierno evalúe las características de cada repatriación según sus criterios.

En este contexto, no se puede confundir la responsabilidad de los Servicios de Protección del Menor de solicitar a la Delegación del Gobierno que evalúe la necesidad de repatriación de un menor con su propia evaluación sobre si la repatriación se considera en el interés superior del menor o no. La normativa sobre extranjería exige explícitamente que los Servicios de Protección del Menor proporcionen a las Delegaciones del Gobierno toda la información disponible sobre el menor, su familia, su país o lugar de residencia, así como una descripción de los pasos emprendidos para localizar a la familia del menor¹⁰⁸. Además de la transmisión de datos meramente identificativos, los Servicios de Protección del Menor deberían incluir también una valoración completa sobre si consideran o no que la repatriación de un menor a su país de origen esté en su interés superior. Y ello porque aunque la ley no exija explícitamente tal valoración, la responsabilidad de los Servicios de Protección del Menor, como tutor del menor, de proteger y promover su interés superior, y la falta de cualificación de las Delegaciones del Gobierno para evaluar dicho interés, ciertamente hacen necesaria la valoración de los Servicios de Protección.

A pesar de su especialización en asuntos de menores y su independencia política respecto del Ministerio del Interior en el ámbito de control de inmigración, la inmensa mayoría de las oficinas de Servicios de Protección del Menor está abiertamente a favor de la repatriación de los menores no acompañados. En muchas Comunidades Autónomas, ellos

¹⁰⁶ Artículo 9, LM: *"El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social"* Véase también el artículo 62.4 del RELE, *supra*.

¹⁰⁷ La mayoría de las repatriaciones documentadas por las ONGs a lo largo del último año tenía como objeto a menores que al principio no tuvieron un conocimiento inicial de su repatriación, se opusieron a su ejecución y volvieron o intentaron volver a España poco tiempo después. En marzo de 2003, un grupo de ONGs llevó a la Fiscalía de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, los casos de siete niños no acompañados que habían sido repatriados a Marruecos (denominados en adelante, Casos de Madrid). En los cuatro informes escritos por esos grupos, se pudo constatar que ninguno de los menores citados había sido consultado sobre aspectos de su repatriación, ni estaban de acuerdo con ella. Véase también del Colectivo Al Jaima, el Informe de repatriaciones de menores no acompañados de España a Marruecos entre octubre 2002 y junio 2003 (sin publicar, en adelante, Informe Al Jaima)

¹⁰⁸ Artículo 62.4 del RELE: *"El procedimiento se iniciará de oficio por la Administración General del Estado o, en su caso, a propuesta de la entidad pública que ejerce la tutela del menor. El órgano encargado de la tutela del menor ha de facilitar a la autoridad gubernativa cualquier información que conozca relativa a la identidad del menor, su familia, su país o su domicilio, así como comunicar las gestiones que haya podido realizar para localizar a la familia del menor"*.

han sido los más activos promotores de la repatriación.

La prioridad dada al derecho del menor a la vida familiar (a través de la repatriación), que muchas veces va en contra de los deseos expresados por los menores no acompañados, puede explicar la reticencia de ciertas oficinas de Servicios de Protección del Menor a tomar en cuenta las opiniones de los menores a la hora de comunicar sus recomendaciones a la Delegación del Gobierno¹⁰⁹. Cuando los Servicios de Protección del Menor participan en el proceso de valoración, los criterios que usan para la justificación de su apoyo u oposición a la posible repatriación del menor—como son la edad del niño, conducta, progreso en el sistema de protección, o situación familiar en el país

de origen— varían por Comunidades Autónomas.

Debido a la ausencia de participación de los menores no acompañados y a la participación inconsecuente y a veces parcial de sus tutores durante el proceso de decisión sobre su repatriación, el Fiscal de Menores debería desempeñar un papel fundamental en la valoración de cada caso¹¹⁰, tomando en cuenta su independencia y pericia en asuntos de menores¹¹¹. Como parte de su mandato, el

¹⁰⁹ Por ejemplo, un representante de los Servicios de Protección del Menor explicó que ningún menor no acompañado quería volver a casa, lo que sólo servía para reducir la credibilidad de los menores como posibles participantes en el proceso de toma de decisiones y justificaba el engaño practicado frente a ellos para poder dar curso a la decisión adoptada. Véase Reunión del Observatorio.

¹¹⁰ Art. 174, CC. La Circular 3/2001, Pág. 47-48, subraya la responsabilidad del Fiscal de asegurar que la decisión tomada sobre la repatriación de un menor concuerde con el interés superior del menor y que no se haya excedido el tiempo límite para proceder a la repatriación.

Aunque la opinión del Fiscal de Menores no sea legalmente vinculante, a menudo es efectiva, dado que las entidades gubernamentales normalmente evitan conflictos directos con el Fiscal. El Fiscal de Menores está legitimado para recurrir una decisión ante un Contencioso-Administrativo cuya decisión es legalmente vinculante.

Fiscal de Menores puede y debe intervenir en nombre del menor si tiene conocimiento de una repatriación que no parecería estar de acuerdo con los intereses del menor. En la práctica, sin embargo, el Fiscal de Menores ha estado involucrado en la evaluación de muy pocos expedientes de repatriación. Normalmente, los Fiscales están tan concentrados con los menores en el sistema penal, que su supervisión de los procesos administrativos que afectan a menores no acompañados es mínima¹¹².

Considerando la voluntad política a favor de la repatriación y la ausencia de participación de personas y entidades claves en la toma de decisiones, cabría pensar que prácticamente todos los menores no acompañados residentes en España pudieran ser devueltos a sus países de origen. En la práctica, sin embargo, se han llevado a cabo pocas repatriaciones hasta la fecha,¹¹³ y ello debido a la dificultad que las autoridades españolas han encontrado en el cumplimiento del requisito exigido por el RELE de localización de la familia o de la autoridad competente en materia de menores. El proceso de repatriación requiere el establecimiento de un contacto “oficial” con la familia o los servicios de protección del menor. Tanto las Delegaciones del Gobierno como la Sección de Extranjería de la Policía Nacional explicaron que las peticiones hechas a los Consulados marroquíes para confirmar la identidad y la localización de la familia de un menor no acompañado normalmente habían sido desatendidas¹¹⁴.

En las escasas ocasiones en las que las autoridades marroquíes habrían enviado a alguien para confirmar la localización de la

¹¹¹ Hay que tener en cuenta aquí el giro dado con la Instrucción 3/2003 del Fiscal General del Estado. Véase pág.10

¹¹² Solo en unas pocas Comunidades Autónomas, los Fiscales han revisado repatriaciones y /o se han opuesto a éstas, por tratarse de devoluciones a las fuerzas de seguridad del país de origen y no a los correspondientes servicios de protección del menor.

¹¹³ Hay que recordar que la investigación se realizó durante el periodo comprendido entre agosto de 2002 a agosto de 2003, con anterioridad a la firma del Memorándum y de la Instrucción del Fiscal.

¹¹⁴ Entrevista con la Sección de Extranjería de la Policía Nacional, mayo 2003 (en adelante Entrevista con la Policía).

familia, la investigación no fue llevada por la autoridad competente en materia de menores, sino por la policía. Lo ideal sería que una organización independiente, internacional, como los Servicios Sociales Internacionales (SSI), se encargara de la localización de la familia del menor y del establecimiento de un contacto con ella. Esto, sin embargo, ha ocurrido en muy pocas ocasiones¹¹⁴. Información sobre las condiciones familiares y la capacidad de la familia (o los servicios de protección del menor, en ausencia de la familia) para cuidar adecuadamente del menor mejoraría la capacidad de las autoridades españolas para decidir sobre la mejor solución duradera para el menor.

Siguiendo esta línea que comentamos se encuentra el *Memorandum de entendimiento entre el reino de Marruecos y el reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados* del 23 de diciembre de 2003. Con la firma de este Memorandum se posibilita la devolución y repatriación de todos aquellos menores no acompañados de nacionalidad marroquí que se encuentren o intenten acceder al territorio español de manera ilegal. Así pues, por un lado permitiría la repatriación de los menores que ya residan en territorio español y por otro la devolución de todos los menores que fueran sorprendidos en el momento de la entrada en el país.

Lo más preocupante de este acuerdo es que permite que los niños marroquíes sean entregados directamente, sin supervisión judicial o de los servicios sociales, a la Policía de frontera y con independencia de que su familia haya sido localizada y sin saber si está dispuesta a hacerse cargo del menor. Esto supone una clara vulneración del interés superior del menor y por tanto de la Convención de Derechos del Niño y de la legislación española. Hay que tener en cuenta que la repatriación no es, o no debería ser un objetivo absoluto. Es necesario valorar otros intereses como la vida, la integridad física y psíquica o el respeto a sus derechos

¹¹⁴ Entrevista con Cruz Roja, abril 2003. Véase también Informe Al Jaima confirmando que los SSI sólo colaboran en casos limitados con el Centro de Acogida de Hortaleza en Madrid.

fundamentales que pueden hacer considerar que la repatriación no sea la mejor opción, sobre todo en las condiciones que ahora se intentan implantar. El art. 35.3 de la L.E. dispone que en el proceso de repatriación hay que considerar en todo momento la prevalencia del interés superior del menor.

La ejecución de la repatriación

Las repatriaciones son ejecutadas, de acuerdo con la legislación de extranjería, por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía¹¹⁵. En sus observaciones finales, el Comité de los Derechos del Niño expresaba su profunda alarma por las denuncias recibidas con relación al maltrato de menores no acompañados por la policía durante la expulsión forzosa al país de origen. En algunos casos, los menores habían sido deportados sin tener acceso a la asistencia letrada ni a los servicios de interpretación¹¹⁶.

El Reglamento de Ejecución de la Ley de Extranjería no establece a quién han de entregar los funcionarios de la policía española al menor en su país de origen. Sin embargo, el énfasis hecho en la localización de algún miembro de la familia o de las autoridades de protección del menor parecería implicar que el menor debiera ser recibido por alguno de ellos. En la práctica, se entrega a los menores no acompañados a las fuerzas de seguridad de su país de origen sin procurar que efectivamente vuelvan con sus familias o autoridades de protección de menores. Dicha práctica ha sido objeto de crítica del Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño¹¹⁷, Fiscalía de Menores¹¹⁸ y varios

¹¹⁵ Artículo 62.4 del RELE.

¹¹⁶ Observación 45a, Observaciones Finales de la Comisión de los Derechos del Niño de Naciones Unidas: España, CRC/C/15/ADD.195, de 13 de junio de 2002.

En una entrevista con la Policía Nacional en 2003, el representante confirmó que los agentes de la policía eran conscientes de las críticas que se habían hecho de la ejecución del retorno de los menores no acompañados, y aseguró que los agentes ejecutaban el retorno de un menor con el máximo respeto a sus derechos. En el mismo año, dos informes de distintas ONGs confirmaron la persistencia de los problemas en la ejecución de la repatriación. Véase, Casos de Madrid e Informe Al Jaima.

¹¹⁷ "La expulsión sumaria de niños sin procurar que sean devueltos en efecto a sus familias o a los organismos de asistencia social de su país de

grupos de derechos humanos entre los que se encuentran Amnistía Internacional¹¹⁹ y Human Rights Watch¹²⁰.

Tampoco se asegura durante la repatriación que el menor entable un contacto previo con la persona que le fuera a recibir en su país de origen, ni que sea acompañado por un adulto de su confianza, ni que lleve consigo sus pertenencias¹²¹.

Últimas repatriaciones

La documentación sobre las repatriaciones llevadas a cabo en el último año (entre agosto 2002 y 2003) confirma el mal funcionamiento de los procesos de toma de decisión y ejecución de repatriaciones. Para el periodo entre octubre de 2002 y junio de 2003, el Colectivo Al Jaima documentó cuarenta casos de menores repatriados a Marruecos, incluidos menores no acompañados que residían en Cádiz, Málaga, Granada, Barcelona, Madrid y Bilbao. En marzo de 2003, un grupo de ONGs presentó una demanda ante el Fiscal de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sobre los casos de siete menores no acompañados que habían sido repatriados a Marruecos en febrero de aquel año (incluyendo un caso de repatriación llevado a cabo en octubre de 2002).

El Informe de Al Jaima y los casos documentados en Madrid señalaban que entre los repatriados se encontraban menores que habían estado en España durante más de un año y estaban bien integrados e involucrados en clases de alfabetización y formación profesional. Ninguno de los menores repatriados quería volver a Marruecos, tampoco fueron consultados sobre su posible

repatriación. Con la excepción de dos casos en los que la policía marroquí efectuó las visitas, los familiares de los menores nunca habían sido avisados (y mucho menos tenidos en cuenta) antes de que el menor fuera devuelto. En dos casos extremadamente preocupantes, los menores se encontraban en un estado de salud tan lamentable que su repatriación y la manera en la que ésta se efectuó, podrían considerarse un atentado contra su derecho a la vida.

El día de su repatriación, los menores fueron recogidos, al amanecer, por la policía española de sus respectivas residencias. Una vez en Marruecos, fueron entregados a la policía marroquí, a manos de la cual sufrieron diferentes tipos de maltratos: les cortaron el pelo, les quitaron los zapatos y los tiraron al agua, les pusieron en el suelo y golpearon las plantas de sus pies con barras de hierro y les dejaron hasta dos días en la comisaría sin agua ni comida. Después, fueron puestos en la calle, solos, a buscar ellos mismos el camino a sus casas. Algunos menores fueron obligados a pagar una multa para ser liberados. Según los informes del grupo de ONGs de Madrid, muchos de los menores que se habían repatriado ya habrían vuelto a España o estaban intentando volver¹²².

Sugerencias

- Las entidades públicas y las autoridades nacionales y autonómicas deberían reafirmar públicamente la prioridad del principio del interés superior del menor y aplicarlo a todas las decisiones que se tomen en relación con los menores.

Relativas a la permanencia en el país de acogida:

- La solicitud de regularización de un menor debería producirse a partir del momento en que se pueda considerar que la permanencia en España es en interés superior del menor.
- Para contribuir a la prevención del retraso, la arbitrariedad y el trato desigual, se deberían acordar y publicar

origen", Observación 45e, Observaciones Finales de la Comisión de los Derechos del Niño de Naciones Unidas: España, CRC/C/15/ADD.195, 13 de junio de 2002.

¹¹⁸

¹¹⁹ "España: Crisis de Identidad, Tortura y Malos Tratos de índole racista a manos de agentes del Estado", Amnistía Internacional, 2002, AI: EUR 41/001/2002/s.

¹²⁰ "Callejón sin salida: abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños migrantes", Human Rights Watch, mayo 2002.

¹²¹ Véase, Casos de Madrid e Informe Al Jaima.

¹²² Véase Informe Al Jaima y Casos de Madrid.

unos principios nacionales que señalen, *con indicación de plazos máximos de tiempo*, los procedimientos específicos y detallados a aplicar en la documentación y regularización de un menor no acompañado.

- La concesión del permiso de residencia a menores no acompañados debe realizarse en plazos razonables de tiempo. Este proceso no debería demorarse más de nueve meses.
- Como consecuencia de las dificultades de un menor en expresar su temor y en conocer el contexto geopolítico de su país de origen, los menores no acompañados deberían recibir un tratamiento y una consideración especiales en el procedimiento de asilo y en la concesión de protección internacional.
- Los menores no acompañados deberían tener la posibilidad de solicitar el asilo y la regularización al mismo tiempo, de tal forma que no tengan que enfrentarse a la posibilidad de una expulsión en caso de que les fuera denegado el estatus humanitario y de refugiado.

Relativas al retorno al país de origen

- La decisión sobre la repatriación de un menor debería ser individualizada y tomada por una entidad independiente con experiencia en protección de menores.
- El tutor del menor, los Servicios de Protección del Menor, debería enviar en cada caso un informe a la Delegación del Gobierno evaluando si la repatriación es o no en el interés superior del menor. Ninguna entidad debería, sin un estudio individualizado, promover ni dar curso a la repatriación de un menor no acompañado.
- Las aportaciones proporcionadas por los profesionales que trabajan con el menor deberían incluirse en el proceso de valoración de su posible repatriación, con el fin de determinar si la repatriación se encuentra en el interés superior del menor.

- Se debería obtener y considerar la opinión y la participación del menor en el proceso de toma de decisiones. Las autoridades estatales deberían informar al menor sobre cualquier avance en la decisión sobre su repatriación que se pudiera producir.

- Todos los menores deberían tener acceso a una asistencia jurídica independiente durante el proceso de repatriación, con el fin de que se respete su interés superior, su derecho a la participación y a la información así como la procedencia de la decisión adoptada en su caso.

- La familia o los servicios de protección del menor en su país de origen deben ser bien valoradas en cuanto a su capacidad para proporcionar un cuidado adecuado. Además, se les debería brindar la oportunidad de expresar su opinión acerca de un posible retorno del menor. Información completa sobre las condiciones en las que el menor viviría si fuera repatriado es fundamental para evaluar la solución duradera ideal para el menor.

- Las investigaciones acerca de la familia del menor o de las autoridades responsables en materia de menores deberán ser llevadas a cabo por una entidad independiente especializada en asuntos de menores. Las fuerzas de seguridad del país de origen no son la entidad más apropiada para realizar dicha investigación.

- Los países de origen deberían cooperar en la mayor medida posible con el Gobierno español en la evaluación y la promoción de la mejor solución duradera para un menor no acompañado.

- Se deberá facilitar el contacto entre el menor y su familia (o, en ausencia de ésta, con los servicios de protección del menor) antes de que la repatriación del menor se efectúe.

- La repatriación en sí debería llevarse a cabo libre de amenazas y malos tratos. Si fuera necesaria la presencia de la policía en la repatriación, el menor

debería tener el derecho de ser acompañado por un adulto de confianza, como podría ser un educador.

- Una vez en su país de origen, el menor no debería ser entregado a las fuerzas de seguridad, sino directamente a su familia o a las autoridades responsables en materia de menores.
- El bienestar del menor debería ser supervisado después de su retorno.
- Cualquier persona interesada que no estuviera de acuerdo con la decisión adoptada por la Delegación de Gobierno sobre la repatriación del menor debería tener la oportunidad de solicitar la revisión de dicha decisión por una institución independiente.

6. SUPERVISIÓN DEL SISTEMA

Como se ha puesto de manifiesto, existe una gran necesidad de supervisión independiente del tratamiento que reciben los menores no acompañados dentro del sistema español de protección.

7. RECOPIACIÓN DE DATOS

Resulta muy difícil obtener información fiable y transparente sobre el sistema de protección. Dicha información es, a su vez, imprescindible para poder evaluar y supervisar los esfuerzos realizados en relación con los menores¹²³.

La legislación de extranjería reclamó en 2001 la creación de una base de datos nacional con información básica sobre "menores extranjeros en situación de desamparo" residentes en España¹²⁴ a efectos identificativos. Sin embargo, no empezó a funcionar a nivel nacional hasta el 2003¹²⁵. Aunque por parte de educadores y abogados existe la preocupación de que la información contenida en dicha base de datos pueda ser utilizada en contra de algún menor (especialmente aquellos cuya conducta haya sido calificada de "conflictiva" o aquellos

que hayan estado involucrados en procesos penales)¹²⁶, el Fiscal General y fuentes de la policía confirman que el único propósito legítimo de ese instrumento es el de la identificación¹²⁷.

Este registro correctamente implementado y utilizado, podría contribuir a introducir un cierto orden en el sistema de recopilación de datos sobre menores no acompañados, que con anterioridad se venían realizando, de forma desigual por las entidades autonómicas¹²⁸. Además de facilitar unas cifras

¹²⁶ Lázaro, Pág. 463.

¹²⁷ Circular 3/2001 y Entrevista con la Policía. De acuerdo con el RELE y las orientaciones del Fiscal General, la base de datos sobre menores no acompañados residentes en España contendría lo siguiente: nombre del menor, nombres de sus padres, lugar de nacimiento del menor, nacionalidad y último lugar de residencia, huellas digitales, fotografía, nombre del centro o piso de acogida en que reside actualmente, nombre de la entidad pública que tiene su guarda, resultado de la prueba de edad y cualquier otra información relevante para la identificación del menor.

¹²⁸ La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Ministerio del Interior) ha recopilado datos cuantitativos procedentes de las diferentes Comunidades Autónomas para el cálculo de un número aproximado de menores no acompañados residentes en España, ofreciendo, asimismo, unas cifras por nacionalidades y distribución por Comunidades y Ciudades Autónomas. Según este estudio, en 2002 hubo 6.350 *entradas* de menores no acompañados en centros de acogida en España. Este número se desglosa de la siguiente manera por Comunidades Autónomas: Cataluña: 1.341; Andalucía: 1.251; Valencia 1.070; País Vasco: 773; Canarias: 646; Ceuta: 235; Melilla: 173.

Existe, sin embargo, otro informe publicado en Cataluña en abril de 2003 por M. Capdevila y M. Ferrer, "*Els menors estrangers indocumentats no acompanyats*" (Jurisdata, Centro de Estudios Judiciales y Formación Especializada, N. 35) que sugiere otro número de menores no acompañados –*individuos*, y no sólo *entradas*– en el sistema de protección catalán, registrados en los últimos 4 años y medio, basado en sus fotografías y huellas dactilares. Se indicó que entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de mayo de 2002 un total de 1.659 menores no acompañados habían pasado por el sistema catalán de protección. Cabe destacar que el informe de la Delegación del Gobierno calculó 1.341 *entradas* en el sistema catalán de protección sólo en 2002, es decir, casi el 80% del número total de *individuos* atendidos en cuatro años y medio. El dato más revelador de ese estudio es, sin embargo, el número mencionado de menores no acompañados incorporados en el sistema de

¹²³ Artículo 23 de la LM.

¹²⁴ Artículo 60.2 del RELE: "*Igualmente, en la Dirección General de la Policía, existirá un Registro de Menores Extranjeros en situación legal de desamparo a efectos puramente identificadores.*"

¹²⁵ Correspondencia con la Policía.

más realistas, también permitiría obtener información necesaria para la supervisión eficaz de la situación legal y el trato recibido por un menor no acompañado. Así, por ejemplo, información sobre la fecha de incorporación del menor al sistema español de protección revelaría el plazo de tiempo requerido hasta la obtención de una solución duradera. Sería deseable que los menores y sus representantes legales pudieran tener acceso a su registro. La información sobre antecedentes penales de un menor no acompañado no debería formar parte de esta base de datos.

8. LA PARTICIPACIÓN DEL MENOR

A pesar de ser un principio básico reconocido por la legislación de menores¹²⁹, la participación del menor no acompañado en materias que le conciernen es inconsistente en España.

protección catalán al 31 de mayo de 2002: 262. De los 262 menores no acompañados bajo el cuidado de los servicios de protección catalanes, 138 estaban en el circuito normalizado y estable del sistema, mientras que 124 permanecían en el circuito de "emergencia", sin acceso al sistema normalizado de protección. La gran discrepancia existente entre el número de menores no acompañados en una Comunidad Autónoma en un momento determinado y el número de entradas por menores no acompañados en el sistema de protección de dicha Comunidad registradas en un sólo año (a veces, el mismo menor efectúa múltiples entradas y/o da diferentes nombres), revela la confusión que puede suscitar equiparar el número de entradas con el de del colectivo de menores no acompañados en España.

¹²⁹ Artículo 9.1 de la LM: *"El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar, o social"*.

Entre las acciones que un menor puede llevar a cabo en su propio interés, la LM en su artículo 10 prevé: a) *Solicitar la protección y tutela de la entidad pública competente.* b) *Poner en conocimiento del Fiscal las situaciones que considere que atentan contra sus derechos con el fin de que éste promueva las acciones oportunas.* c) *Plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo.* A tal fin, uno de los Adjuntos de dicha institución se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores. d) *Solicitar los recursos sociales disponibles de las administraciones públicas"*.

En este contexto, el contacto de los menores con las autoridades es sumamente limitado. Los menores no son regularmente entrevistados directamente por representantes de los Servicios de Protección del Menor a su incorporación al sistema de protección, ni se conoce ningún caso en que hayan sido oídos directamente por las Delegaciones del Gobierno. La interacción más importante y sustancial la mantienen con sus educadores y cuidadores, que, por su parte, disponen de posibilidades escasas para fomentar la participación de los menores.

Existe, además, una diferencia significativa entre ser oído y ejercer influencia real en la adopción de decisiones. Es significativo constatar el comentario expresado por varios funcionarios, según el cual la inmensa mayoría de los menores no acompañados quieren siempre lo mismo y que ninguno de ellos sabría cómo tomar una decisión en su interés superior. En aquellos casos en los que las Autoridades solicitaron y escucharon el punto de vista del menor, existía cierta reticencia a que la opinión del menor pudiera influir en la decisión sobre su futuro.

Otro hecho que impide la participación efectiva de los menores no acompañados en materias y decisiones que les afectan es la dificultad en conseguir la información y las explicaciones sobre su situación, debido una vez más al contacto limitado con su tutor o un abogado independiente, conocedor de estos temas, y el conocimiento limitado de los educadores en estos temas¹³⁰.

9. EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS DEL MENOR

Puesto que no siempre cabe esperar que entidades gubernamentales actúen en el interés superior del menor y que las posibilidades y la capacidad de los educadores y otros

¹³⁰ En entrevistas realizadas a menores no acompañados, más allá de un entendimiento general de los recursos básicos del sistema español de protección (es decir, centros de acogida o clases de formación), parecía que los entrevistados no entendían los conceptos legales que afectaban su situación (como el principio del interés superior del menor o el derecho a la participación).

profesionales del sector para actuar en nombre del menor es limitada, existe la necesidad de recurrir a intervenciones externas independientes para garantizar el respeto de los derechos de los menores no acompañados.

Ese compromiso, en principio, debiera ser asumido por el Ministerio Fiscal tal y como señala su estatuto¹³¹ y la LM en relación a la función de vigilancia de la tutela¹³². En la práctica, sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los Fiscales intervienen muy pocas veces en casos de menores que se encuentran dentro del sistema de protección. En algunas Comunidades, los Defensores del Pueblo se han comprometido con el proceso de velar por el interés superior del menor, pero sus resoluciones, al no ser vinculantes, se han visto muchas veces frustradas.

En general, la actuación de los jueces de menores se ha limitado al sistema penal. Las intervenciones que se han hecho en el sistema de protección han sido impulsados por la insistencia de los abogados privados, defensores de derechos individuales, y/o organizaciones para la defensa de los derechos¹³³. Por ello, una mayor presencia de estas personas, con el cometido de informar al menor sobre su situación, fomentar su participación en todas las decisiones que le atañen y de asumir su defensa ante los tribunales, si resultara necesario, ayudaría a lograr un mayor respeto de los derechos de los

menores no acompañados y promoción de su interés superior.

Sugerencias

- Todos los menores deberían obtener la oportunidad real de participar en todos los procesos y decisiones que les atañen. Si un órgano de la Administración nacional o autonómica toma una decisión contraria a los deseos expresados por un menor, este órgano debería de explicar y aclarar el razonamiento que le ha llevado a esa decisión.
- Desde su entrada en el sistema español de protección, los menores deberían ser informados, de forma imparcial, sobre su situación y sus derechos.
- El Fiscal de Menores debería involucrarse más en la supervisión del sistema de protección.

¹³¹ Artículo 3.7, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal: *"asumir, o en su caso, promover la representación y defensa en juicio o fuera de él, de quienes por carecer de capacidad de obrar o de representación legal, no puedan actuar por sí mismos"*.

¹³² Artículo 23 de la LM.

¹³³ Artículo 9.2, LM. *"Se garantizará que el menor pueda ejercitar este derecho por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente, cuando tenga suficiente juicio. No obstante, cuando ello no sea posible o no convenga al interés del menor, podrá conocerse su opinión por medio de sus representantes legales, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los del menor, o a través de otras personas que por su profesión o relación de especial confianza con él puedan transmitirla objetivamente"*.

AGRADECIMIENTOS

El presente informe ha sido escrito por Ani Mason, colaboradora de Save the Children España. La edición ha corregida a cargo de Maite Pacheco y Alberto Soteres, Directora de Programas y Director General, respectivamente, de Save the Children España. Un borrador ha sido igualmente revisado por Erin Ferechick, Director Ejecutivo del Programa "Princeton in Africa". La revisión de la parte jurídica de un informe anterior (comisionado por el ACNUR y Save the Children España, presentado en julio de 2003 al Programa Europeo de Menores no Acompañados) ha sido realizada por Elena Arce, abogada particular. Almudena Rodríguez García y Jaime Aguilar-Álvarez González, estudiantes de la Universidad Carlos III de Madrid han contribuido en la realización de las investigaciones jurídicas para el presente informe. La ayuda en el ámbito de publicación ha sido facilitada por Julio Alonso y Olatz González del Departamento de Comunicación de Save the Children. Isabel de las Casas, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, propuso e impulsó la realización de la presente investigación.

Save the Children España quiere dar las gracias a todos aquellos que, a lo largo de toda la investigación han aportado su tiempo, sus conocimientos y experiencias. En primer lugar, quisiéramos expresarles nuestro más sincero agradecimiento a los funcionarios y representantes de los Servicios de Protección del Menor, a las Delegaciones del Gobierno, a la Policía Nacional, a los Fiscales de Menores, a los Defensores del Pueblo y al Defensor del Menor así como al personal de los centros de acogida que hemos podido visitar, por su amable recepción. Agradecemos de manera especial el apoyo y la colaboración de las siguientes personas y organizaciones: Algeciras Acoge, Asociación para la Integración del Menor (PAIDEIA), Asociación Pro-Derechos de la Infancia (Prodein), Asociación Pro Inmigrantes de Córdoba, Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado, Cáritas, Casal del Infants del Raval, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Colectivo Al Jaima, Comisión Diocesana de Migraciones de

Ceuta, Cruz Roja Española, Fundación de Cooperación, Investigación y Desarrollo Europa – América Latina, Fundación Jaume Bofill, Fundación Tomillo, Human Rights Watch, Médicos sin Fronteras, Mensajeros de la Paz, Movimiento por la Paz, el Desarme, y la Libertad, Padres Mercedarios, Tomás Partida, Ana Pavón, Plataforma Ciudadana en Defensa dels Menors Immigrats Desemparats, Real Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, Irma Rognoni, Sevilla Acoge, SOS Racismo, Universidad Autónoma de Madrid (Programa de Migración y Multiculturalidad), Universidad de Barcelona (Área de Derecho Constitucional). Asimismo, les damos las gracias a todos aquellos menores que compartieron sus experiencias con nosotros.

La elaboración del presente informe ha sido posible gracias a la generosa ayuda brindada por el Programa Fulbright. Los viajes de investigación han sido financiados por el Programa Europeo de Menores no Acompañados.

Save the Children manifiesta su preocupación por la situación de los menores no acompañados residentes en España. A pesar de la investigación intensiva y la documentación existente sobre los problemas que estos menores tienen que afrontar al llegar a nuestro país no se han logrado mejoras significativas en la atención o en el tratamiento de ese colectivo con la rapidez y difusión que hubieran sido necesarias. Tomando la Declaración de Buenas Prácticas del Programa Europeo sobre Menores no Acompañados como referencia, queremos subrayar en este documento los elementos más preocupantes que pesan sobre la situación de los menores no acompañados en el marco del sistema español de protección, sugiriendo posibles soluciones para su mejora.



Save the Children

Plaza de Puerto Rubio, 28

28053 Madrid

Tlfo.: 91 513 05 00

Fax: 91 552 32 72

e-mail: stch@savethechildren.es

web: www.savethechildren.es