

VICENTE CABEDO MALLOL
(Universidad Politécnica de Valencia)

La protección y la integración de los menores inmigrantes no acompañados

I. INTRODUCCIÓN

Por menores inmigrantes no acompañados (MINA, es el acrónimo con el que a menudo se les alude) entendemos los niños y adolescentes menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen y que están separados de ambos padres o de quien, por ley o costumbre, los tenga habitualmente a su cargo. Se trata, por tanto, de menores extranjeros que no están acompañados por ninguna persona responsable de su guarda y custodia.

La presencia de estos menores inmigrantes no acompañados en nuestro país era, antes de la década de los noventa del siglo pasado, mínima. Sin embargo el número de menores inmigrantes no acompañados ha ido desde entonces en aumento, planteándose un problema social que precisaba y precisa una respuesta institucional y social adecuada.¹

Los menores inmigrantes no acompañados tienen una doble condición: la de extranjeros ilegales (normalmente indocumentados) y la de menores de edad. Si de por sí los menores representan uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad, su condición de extranjeros ilegales empeora todavía más su situación. Además, y ya desde el punto de vista jurídico, esta doble condición comporta la aplicación concurrente de dos normativas diferentes: la de extranjería y la de protección de la infancia.

En España, la normativa vigente aplicable a los extranjeros viene dada por la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social [en adelante LEX], reformada por la LO 8/2000 y

¹ Evolución del número de menores inmigrantes no acompañados en centros de protección de la Comunidad Valenciana (Fuente: *Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana*).

| | | | | | |
|---------|-----|---------|------|---------|------|
| 1996 >> | 103 | 2000 >> | 308 | 2004 >> | 1037 |
| 1997 >> | 99 | 2001 >> | 765 | 2005 >> | 1002 |
| 1998 >> | 143 | 2002 >> | 1008 | 2006 >> | 1248 |
| 1999 >> | 202 | 2003 >> | 990 | 2007 >> | 1368 |

por la LO 14/2003, y por su Reglamento de Ejecución RD 2393/2004, de 30 de diciembre [en adelante REX]. Con relación a la repatriación de menores inmigrantes ilegales, debe también tomarse en consideración la reciente Directiva de la UE, aprobada por el Parlamento Europeo el día 18 de junio de 2008, relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.²Sin embargo, a los menores inmigrantes no acompañados, en cuanto menores de

² Las referencias a los menores en esta Directiva son las siguientes:

Considerando 18: «En línea con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, procede que el “interés superior del niño” sea la consideración primordial de los Estados miembros al aplicar la presente Directiva. De conformidad con el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos, conviene que el respeto de la vida familiar sea la consideración primordial de los Estados miembros al aplicar la presente Directiva.»

Artículo 3, Definiciones:

«i) "Personas vulnerables" los menores, los menores no acompañados [...]»

Artículo 5, No devolución, interés superior del niño, vida familiar y estado de salud:

«Al aplicar la presente Directiva los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta

- a) el interés superior del niño
- b) la vida familiar
- c) [...]»

Artículo 8 bis: Retorno y expulsión de menores no acompañados

«1. Antes de decidir la expedición de una decisión de retorno relativa a un menor no acompañado, se concederá la asistencia de los servicios adecuados distintos de las autoridades que hacen cumplir el retorno, teniendo debidamente en cuenta el interés superior del niño.

Las autoridades del Estado miembro de que se trate, antes de expulsar de su territorio a un menor no acompañado, deberán haber obtenido la garantía de que dicha persona será entregada a un miembro de su familia, a un tutor previamente designado o a unos servicios de recepción adecuados en el Estado de retorno.»

Artículo 13. Garantías a la espera del retorno

«Los Estados miembros velarán, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 15 y 15 bis, por que se tengan en cuenta, en la medida de lo posible, los siguientes principios en relación con los nacionales de terceros países durante el plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 6 bis y durante los períodos de aplazamiento de la expulsión de conformidad con el artículo 8.

Según la duración de su estancia, se dará a los menores acceso al sistema de enseñanza básica.

Se tendrán en cuenta las necesidades especiales de las personas vulnerables. »

Artículo 15 bis: Internamiento de menores y familias

«1. Los menores no acompañados y las familias con menores sólo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible.

edad, les son también de aplicación, como a cualquier otro menor, los tratados internacionales ratificados por España sobre la materia, en especial la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, y la Carta Europea de los Derechos del Niño de 1992; así como la legislación nacional protectora de la infancia, constituida básicamente por la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

En cualquier caso, los menores de edad, al margen de su nacionalidad, son titulares de derechos que no pueden conculcarse por la legislación de extranjería. El régimen jurídico aplicable a los menores inmigrantes no acompañados tiene que tener en cuenta los derechos reconocidos por el Derecho Internacional Público en los tratados internacionales sobre la niñez y la adolescencia. En este sentido, es importante traer a colación la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, de 7 de noviembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que en su día interpuso el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la LO 8/2000, que reformaba la LO 4/2000.

El Alto Tribunal reconoció en dicha Sentencia la inconstitucionalidad de aquellos artículos que limitaban el derecho de reunión y manifestación, el derecho de asociación, el derecho a la educación de naturaleza no obligatoria, el derecho a sindicarse y el derecho a la asistencia jurídica gratuita. La LO 8//2000 pretendía restringir dichos derechos a los extranjeros que hubiesen obtenido autorización de estancia o residencia en España. A nuestros efectos, en cuanto afecta a menores extranjeros, interesa destacar la declarada inconstitucionalidad del punto 7 del artículo primero de esta LO, que rezaba así: «Los extranjeros residentes tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles».

La Ley pretendía limitar el derecho a la educación no obligatoria a los extranjeros «residentes», mientras que el Tribunal, con buen criterio, entendió en cambio que:

«El contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.1 CE del derecho a la educación garantizado en el art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir»

-
2. A las familias internadas en espera de expulsión se les facilitará alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad.
 3. Se dará a los menores internados la posibilidad de participar en actividades de ocio, incluidos el juego y las actividades recreativas, adecuadas a su edad y, dependiendo de la duración de su estancia, tendrán acceso a la educación.
 4. A los menores no acompañados se les facilitará, en la medida de lo posible, alojamiento en instituciones con personal e instalaciones que tengan en cuenta las necesidades propias de su edad.
 5. El interés superior del menor deberá ser una consideración de primer orden en el internamiento de los menores en espera de expulsión.»

Concluyendo que:

«[El] derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor».

Deduciendo de todo ello que el inciso «residentes» del referido precepto debía ser declarado inconstitucional.

De acuerdo con esta consideración de los menores de edad como sujetos de derechos específicamente reconocidos para ellos (*vid.* Declaración de Derechos del Niño de Naciones Unidas y LO 1/1996), y, en cuanto colectivo especialmente vulnerable, objeto de protección (art. 39.4 de la Constitución: «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos»), nos proponemos analizar el proceso migratorio de un menor extranjero no acompañado. Las fases de dicho proceso,³ que daría comienzo en el mismo momento en que dicho menor es detectado en territorio español y que concluiría cuando se adopta una decisión administrativa definitiva sobre su situación, serían cuatro: (a) la fase de intervención, (b) la fase de investigación, (c) la fase de decisión, y (d) la fase de ejecución.

Si la decisión de la Administración del Estado con respecto a un menor inmigrante no acompañado es su repatriación, una vez ejecutada ésta, terminaría el *iter* migratorio de dicho menor. Ahora bien, este menor podría intentar volver a entrar en nuestro país y, si lo consiguiera, comenzaría de nuevo todo el proceso.

En caso de que se opte por la permanencia del menor inmigrante en España, el mismo debe ser objeto de protección, al margen de su nacionalidad, como cualquier otro menor que se encuentre en una situación de desprotección social. A partir de este momento, la Administración competente es la Administración Autonómica. El menor inmigrante no acompañado, que puede que desconozca nuestra lengua y tenga, de acuerdo con su cultura, otras costumbres, se enfrentará además al reto de la integración en el país de acogida.

³ Hemos seguido en esta división de las fases del proceso migratorio la tesis sostenida por el Defensor del Menor de Andalucía en su Informe especial «Los menores inmigrantes en Andalucía: La atención en los centros de protección de menores», de 2004 (disponible en la web del Defensor del Menor de Andalucía: www.defensordelmenor-and.es). Ello no obstante, podemos traer a colación igualmente otras divisiones. Así, por ejemplo, Rosa María Bravo alude a las siguientes fases: 1ª de localización e investigación; 2ª de decisión; 3ª de acceso al sistema de protección jurídica del menor; y 4ª de intervención social (*vid.* Rosa María Bravo Rodríguez: «La situación de menores no acompañados en España», ponencia presentada en la Conferencia regional del Consejo de Europa sobre «Las Migraciones de los menores no acompañados: actuar de acuerdo con el interés superior del menor», celebrada en Torremolinos (Málaga) los días 27 y 28 de octubre de 2005 (disponible en la web del Consejo de Europa: www.coe.int).

2. FASES DEL PROCESO MIGRATORIO DE UN MENOR INMIGRANTE NO ACOMPAÑADO

2.1 Fase de intervención.

Normalmente los menores inmigrantes no acompañados son detectados en territorio español por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, aunque también estos menores pueden ser localizados por particulares, ONGs, e incluso, en algunos casos, son ellos mismos los que acuden a los servicios sociales de Ayuntamientos o a los de protección de las Comunidades Autónomas, o incluso a la misma policía.

El art. 35, en sus apartados 1 y 2, de la LEX contempla este momento y establece lo siguiente:

«1. 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 de protección 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.

2. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.»

La determinación de la edad, como puede comprobarse, es crucial, dado que la minoría de edad de la persona extranjera comportara su puesta «a disposición de los servicios competentes de protección de menores» (en la Comunidad Valenciana la Administración competente es la *Consellería* de Bienestar Social), mientras que si el extranjero fuera mayor de 18 años, en cuanto inmigrante ilegal, sería abandonado a su suerte y podría ser objeto de expulsión en cualquier momento, siendo responsabilidad de la Administración Estatal.

Como se ve, en caso de duda acerca de la edad de una persona extranjera⁴ debe procederse a la determinación de ésta, siendo el responsable último para ordenar las prácticas periciales el Ministerio Fiscal.

El Grupo de Menores de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado es el encargado, a través de las pruebas oseométricas que se realizan en hospitales (consistentes en un análisis radiológico de la muñeca y la mano izquierda y su comparación con unas tablas estadísticas),⁵ de comprobar la minoría edad. Estas pruebas deben realizarse lo más pronto posible.

De acuerdo con el art. 92.3 REX, si durante el procedimiento de determinación de la edad el menor precisara atención inmediata, las Fuerzas y

⁴ Si no existe duda alguna respecto a su minoría de edad quedará a cargo de la Administración Autonómica competente.

⁵ Esta técnica, conocida con el nombre *Greulich-Pile*, ha sido objeto de fuertes críticas dado que existe un margen de error de dos años.

Cuerpos de Seguridad del Estado lo solicitarán a los servicios competentes de protección de menores.

Si se constata que efectivamente estamos en presencia de un menor inmigrante no acompañado, el Grupo de Menores lo trasladará, de acuerdo con un protocolo de derivación, al centro de protección autonómico que corresponda. A partir de este momento la responsabilidad con respecto a dicho menor pasará de la Administración Estatal a la Administración Autonómica competente en materia de protección de menores (que en el caso valenciano es, reiteramos, la *Consellería de Bienestar Social*).

2.2 Fase de investigación

Una vez ha sido trasladado el menor inmigrante no acompañado a un centro de protección de menores, debe procederse a averiguar su identidad y sus circunstancias personales y socio-familiares.

La finalidad de esta fase de investigación no es otra que la de proporcionar los elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión sobre el futuro del menor inmigrante, a fin de procurar su repatriación a su país de origen o facilitar su permanencia en España.

Sobre ese futuro del menor inmigrante no acompañado se manifiesta la LEX en su art. 35.3, que establece que:

«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 aquel donde se encuentren sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España».

El REX, por su parte, aclara en su art. 92.4, que la decisión se tomará «después de haber oído al menor» y que, de acuerdo con el principio del interés superior de dicho menor, «la repatriación a su país de origen solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen».

La Administración competente, por tanto, para llevar a cabo los trámites de la repatriación es la estatal (a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno). La Comisaría General de Extranjería y Documentación es la encargada de realizar las pesquisas tendentes a averiguar la identidad y las circunstancias personales y socio-familiares del menor inmigrante no acompañado.

Sin embargo, lo más frecuente es que la única información disponible sea la que se obtiene por los Servicios de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma, a través de entrevistas con el menor en las que se utiliza un cuestionario tipo y, en su caso, de contactos telefónicos con su familia. Toda esta información debería poder ser verificada *in situ* en el país de origen del menor y sería responsabilidad, como se ha indicado, de la Administración estatal.

Sin duda alguna en esta fase de investigación resulta crucial la colaboración de las autoridades de los países de origen de los menores inmigrantes no acompañados. Es muy importante, por tanto, establecer Acuerdos entre estos países y el Estado español para el retorno concertado de estos menores a su país de origen; acuerdos que deberían ir más allá y abordar también la prevención de la inmigración ilegal de estos menores y su protección.

Recientemente, en noviembre de 2007, las Cortes Generales han autorizado el «Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado», hecho en Rabat el 6 de marzo este mismo año. En dicho Acuerdo, su art. I «Objetivos Generales», establece que ambos Estados cooperarán para:

- «1. Establecer un marco de trabajo conjunto en materia de prevención de la inmigración ilegal de menores de edad no acompañados y de protección y de retorno de dichos menores
2. Consolidar un diálogo permanente y facilitar el intercambio de datos e información con vistas a tratar de manera eficiente la prevención de la emigración de los menores de edad no acompañados, su protección y su retorno.»

Por otra parte, en los arts. 3, 4 y 5 se concretan las «Acciones de prevención», las «Medidas de protección» y las «Acciones en materia de retorno», respectivamente.

Acuerdos como el anterior pueden ayudar en alguna medida a frenar la inmigración de los menores inmigrantes no acompañados y a facilitar su repatriación a sus países de origen. Sin embargo, y aunque no es objeto de este artículo, debemos señalar que la inmigración, ya sea de menores o de adultos, es en realidad un drama humano producto de la división del mundo entre países ricos y países pobres, para cuya superación debe incrementarse la cooperación, la inversión y, en definitiva, la creación de riqueza en estos países pobres.

2.3 Fase de decisión

La decisión final que se adopte con relación al menor inmigrante no acompañado deberá, como señala el propio art. 92.4 REX, tener siempre presente el interés superior del mismo.

La opción prioritaria, querida por el legislador, es la de devolver al menor inmigrante a su país. La permanencia en España es una opción subsidiaria, válida solo cuando la reagrupación familiar del menor o su puesta a disposición del Servicio de Protección de Menores de su país no sean posibles.

Para que la Administración del Estado, que es la competente, adopte la decisión final, de acuerdo con el art. 35.3 LEX, debe haberse tomado en consideración previamente el informe elaborado por los servicios de protección de menores de la respectiva Comunidad Autónoma.

El referido informe sobre las circunstancias personales y socio-familiares del menor inmigrante no acompañado se elaborará con los datos aportados por el menor en las entrevistas realizadas y, en su caso, por sus propios familiares. Deberá contener también el documento que acredite la audiencia del menor. Dicho informe con una propuesta se eleva a la autoridad gubernativa.

2.4 Fase de ejecución

La Administración del Estado es la que decidirá si el menor inmigrante no acompañado es retornado o si, por el contrario, debe permanecer en España. Debemos advertir que la Administración Estatal no está vinculada por el informe-propuesta de los servicios de protección de menores, pero si rechaza la propuesta (de permanencia) deberá justificar la decisión adoptada.

Si se ha optado por la repatriación del menor se procederá a ejecutar esta decisión. El art. 5 del Acuerdo entre España y Marruecos sobre la emigración ilegal de menores no acompañados, antes aludido, establece que ambas partes colaborarán para garantizar las condiciones de la reunificación familiar efectiva o su entrega a cargo de una institución de tutela. Asimismo también colaborarán en el establecimiento de un dispositivo de acogida dotado de recursos materiales y humanos cualificados. Si no existen garantías suficientes de que dicho retorno no va a comportar una situación de riesgo para el menor, no debería optarse por la repatriación. Siempre primará el interés superior del menor.

Los Defensores Autonómicos han cuestionado, por otra parte, que el menor inmigrante, precisamente por ser menor de edad, tenga menos posibilidades de defensa que un inmigrante adulto ante la decisión administrativa de repatriación o retorno.

3. LA PERMANENCIA DE UN MENOR INMIGRANTE NO ACOMPAÑADO EN ESPAÑA: SU PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN

Este apartado se corresponde, de acuerdo con la división de Rosa María Bravo,⁶ con la fase de acceso al sistema de protección jurídica del menor.⁷

El primer contacto de un menor inmigrante no acompañado con los servicios competentes de protección de menores tiene a menudo lugar cuando, no estando establecida su minoría de edad con seguridad, y de acuerdo con el art.

⁶ Vid. nota I

⁷ Sobre el sistema de protección de menores en España, con especial referencia a la Comunidad Valenciana y a su Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor (Decreto 93/ 2001, de 22 de mayo), puede consultarse el capítulo III de nuestra obra *Marco constitucional de la protección de menores*, Ed. Instituto de Iberomérica y el Mediterráneo, Valencia, 2006.

35.1 de la LEX, éste precise una atención inmediata. Ahora bien, el acceso al sistema de protección de menores requiere que no exista duda de dicha minoría de edad o que la misma haya sido determinada de acuerdo con pruebas oseométricas. En cualquiera de estos dos casos el Grupo de Menores de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado trasladan al menor inmigrante no acompañado a los centros de protección (centros de primera acogida) de la Comunidad Autónoma en la que el menor fue localizado.

El paso siguiente es la elaboración del informe sobre las circunstancias personales y socio-familiares del menor inmigrante no acompañado. Concluido dicho informe y si, de acuerdo con las averiguaciones que en él se reflejan, resulta imposible o desaconsejable el retorno del menor a su país de origen, puede solicitarse su permiso de residencia. Dicha solicitud de permiso de residencia puede incluso acompañarse al informe que se eleva a la autoridad gubernativa. Si ésta decide que el menor debe permanecer en España deberá otorgar sin dilaciones el susodicho permiso.

No es necesario, por tanto, que se cumpla el plazo de nueve meses desde la puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores, que señala el art. 92.5 REX, para que se otorgue la autorización de residencia. En todo caso, otorgado el permiso sus efectos se retrotraen.

Por otra parte, si no parece existir duda alguna sobre la conveniencia de la permanencia del menor inmigrante no acompañado en nuestro país, la Administración Autonómica competente en materia de protección de menores deberá, incluso antes de que la Administración del Estado se pronuncie a favor de dicha permanencia, declarar en desamparo al menor. Un menor inmigrante no acompañado se encuentra casi por definición en una situación de desprotección social incuestionable, en situación de desamparo,⁸ y de ahí que deba procederse a su declaración formal. Si, posteriormente, la Administración Estatal adoptara la decisión de que el menor retorne a su país, la declaración administrativa de desamparo simplemente sería revocada.

Declarado en desamparo un menor, la entidad competente (en la Comunidad Valenciana la Dirección Territorial de la *Conselleria de Benestar Social*) asumirá la tutela *ex lege* del mismo y adoptará las oportunas medidas de protección, en base a lo dispuesto por los arts. 172 y ss. del Código Civil.

La guarda asumida como función de la tutela por ministerio de la Ley, se realizará mediante el acogimiento familiar o el acogimiento residencial (art. 172.3 CC). El acogimiento familiar es una medida de protección por la que la guarda de un menor se ejerce por una persona o familia que asume las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral (arts. 44 Decreto 93/2001 y 173.1 CC). Mediante el acogimiento residencial se ejercen también las funciones inherentes a la guarda. Se procurará, de forma prioritaria, facilitar al menor el acceso a los sistemas ordinarios de

⁸ Las situaciones de desamparo en las que podría encontrarse un menor y que darían lugar a la intervención de la Administración competente se describen en el caso de la Comunidad Valenciana en el art. 24 del Decreto 93/2001 .

carácter educativo, laboral, sanitario y a cualquier equipamiento o servicio público o privado de su entorno social o del entorno del centro (art. 84 Decreto 93/2001).

De las dos medidas de protección indicadas, las Direcciones Territoriales competentes en materia de protección de menores optan a menudo por el acogimiento residencial de los menores inmigrantes. No debería, sin embargo, descartarse el acogimiento familiar, dado que el mismo proporciona una experiencia de vida familiar y, sin duda, favorece en mayor medida la integración social del menor inmigrante no acompañado. A su vez, potenciando el acogimiento familiar se descongestionaría el residencial.

Un problema que se plantea es si el acogimiento residencial de los menores inmigrantes se articula a través de centros específicos para ellos o a través de centros no específicos, en los que convivirían con menores nacionales. El Defensor del Menor de Andalucía ha planteado con acierto que la acogida residencial se articule en dos etapas: una primera, de estancia en un centro específico para menores inmigrantes (el primer año); y una posterior, de estancia en un centro no específico.

Creemos que la solución que ofrece el Defensor del Menor de Andalucía es muy apropiada: de este modo, en la primera etapa se iniciaría la normalización del proceso de integración del menor en los recursos educativos o de inserción laboral, para posteriormente en la segunda acelerar esa integración social mediante la convivencia con menores nacionales.

4. LOS FALLOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y EN LA INTEGRACIÓN DE LOS MENORES INMIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

Un problema importante –consecuencia de la existencia de fallos en el sistema de protección de menores–, es el elevado número de fugas de los menores inmigrantes no acompañados de los centros de protección.

La fuga de un menor plantea a las Administraciones Autonómicas competentes un dilema: mantener o revocar la declaración de desamparo. Si no se revoca la resolución de desamparo, cuando el menor sea detectado en otra Comunidad Autónoma, o incluso en otro país, debería ser devuelto a la Administración que ostenta su tutela. En principio, una declaración de desamparo no puede ser revocada por esta causa, además de que –se afirma– revocándola se permitiría al menor alcanzar su «destino migratorio final».

Una de las causas de estas fugas, reiteradamente denunciada por los Defensores Autonómicos,⁹ es la existencia (o cuanto menos la creencia por parte

⁹ Vid. Informe del Ararteko (Defensor del Pueblo Vasco) «Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV», de 2005 (disponible en su página web: www.ararteko.net); Informe Extraordinario del Síndic de Greuges de Cataluña «La Situación de los Menores Inmigrantes Solos», de 2006 (disponible en su web: www.sindic.cat); la Declaración de

de los menores inmigrantes no acompañados) de Comunidades Autónomas que garantizan mejor el proceso de tutela y residencia, ofreciendo además mejores recursos socioeducativos. La descentralización territorial comporta que no exista un único modelo o sistema de protección de menores, y éstos tienden a desplazarse a las Comunidades en donde consideran que van a hallar mejores condiciones.

En efecto, la tramitación de la autorización de residencia (y de trabajo, en el caso de menores de más de 16 años) difiere de unas Comunidades a otras, aunque suele superarse con frecuencia los nueve meses previstos en el REX. Esta dilación provoca perjuicios para estos menores, dado que se retrasa su normalización e integración social y laboral, creando, además, incertidumbre en aquellos menores inmigrantes no acompañados que pueden alcanzar la mayoría de edad sin haber obtenida la citada autorización.

Cabe también preguntarse si los centros de protección de menores proporcionan realmente ese desarrollo integral al menor inmigrante no acompañado que le permita ser ciudadano autónomo, ejercer sus derechos y formar parte de la sociedad.

En los Centros de Primera Acogida los menores reciben una atención inmediata y transitoria de carácter integral. Su estancia en los mismos es aproximadamente de dos o tres meses aunque, en opinión del que fuera Defensor Autonómico de la Comunidad Valenciana, Bernardo del Rosal,¹⁰ no debería superarse los cuarenta y cinco días. Dependiendo del tiempo de estancia, en estos centros deben ya desarrollarse programas específicos sobre el aprendizaje de la lengua castellana y sobre aspectos culturales, sociales y de convivencia básicos.

En el acogimiento residencial ya debe encauzarse a los menores inmigrantes no acompañados de menos de 16 años hacia la formación reglada obligatoria. Sin embargo, en la mayoría de los casos, nos encontramos ante unos menores cuya edad nunca es inferior a los 14 años, que desconocen el idioma castellano (aprendizaje, en el mejor de los casos, iniciado en el Centro de Primera Acogida), y que, en definitiva, son de otra cultura (en su mayoría árabe: los marroquíes son los menores más numerosos en España). Por ello, se hace necesaria una etapa de preparación y formación básica para poder afrontar con éxito su futuro e integración en el sistema educativo ordinario.

A los menores inmigrantes no acompañados mayores de 16 años se les debe ya orientar hacia el mundo laboral, puesto que éste ha sido su objetivo en su proyecto migratorio. La formación ocupacional resulta fundamental para lograr su

los Defensores del Pueblo sobre las Responsabilidades de las Administraciones Públicas por lo que atañe a los Menores No Acompañados, de octubre de 2006 (disponible en la web del Defensor catalán, *cit. supra*).

¹⁰ Bernardo del Rosal Blasco: «Los derechos de los menores no acompañados en la Comunidad Valenciana», conferencia impartida en el I Encuentro Autonómico de la Comunidad Valenciana de la Entidades de Atención a los Menores no Acompañados, celebrado en Valencia el 13 de marzo de 2003 (disponible en la página web del *Síndic de Greuges* de la Comunidad Valenciana: www.sindicdegreuges.gva.es).

inserción laboral. Es imprescindible, por tanto, que accedan escuelas talleres o cursos del INEM.

Sin embargo este enfoque integral en la intervención social con los menores inmigrantes no acompañados quiebra, en buena medida, por las propias limitaciones de los sistemas de protección diseñados por las diferentes Comunidades Autónomas. El número de menores ha ido aumentando, lo que ha provocado una saturación de los propios centros de protección, situación especialmente grave en Canarias. El personal de estos centros no goza en muchos casos de una estabilidad laboral –lo cual repercute, obviamente, en la formación de los menores– y además no siempre está debidamente cualificado y no cuenta con una formación específica. Los centros deberían contar con la figura de un mediador intercultural (a ser posible de la misma nacionalidad que los menores), y el resto de personal y educadores, cuanto menos, tendrían que conocer el idioma o idiomas de los menores inmigrantes.

Con relación a la educación y la inserción laboral de los menores inmigrantes no acompañados, la falta de convenios con las Consejerías (o Departamentos) Autonómicas competentes (en la Comunidad Valenciana la *Conselleria* de Educación y la de Economía, Hacienda y Empleo) dificulta su formación y, en definitiva, la integración de estos menores.

Por último, quisiéramos también llamar la atención ante el hecho de que existen menores extranjeros desprotegidos y, por tanto, no atendidos. Pensemos en las menores captadas por las redes de prostitución o en los menores extranjeros que viven en las calles.

Estos serían, sin ánimo de ser exhaustivos, los principales problemas u obstáculos con los que se enfrenta, con relación a los menores inmigrantes no acompañados, la Administración Autonómica competente en materia de protección de menores. Tampoco debemos olvidar que estamos en presencia de un fenómeno, el de la inmigración ilegal de menores no acompañados, relativamente reciente y, por tanto, con escasa experiencia para afrontarlo, lo cual ha dificultado la planificación de los recursos que iban a ser necesarios.

5. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

En primer lugar, debemos plantearnos la llegada de menores inmigrantes no acompañados a nuestras tierras no como un problema, sino como un reto. Un reto que una sociedad democrática avanzada como la nuestra debe poder superar, protegiendo y reconociendo los derechos de estos menores y logrando su plena integración en nuestra sociedad.

De acuerdo con los fallos del sistema de protección de menores, anteriormente aludidos, y siempre con vistas a esa integración social de los menores inmigrantes no acompañados, sugerimos y recomendamos:

1.– La mejora en la coordinación de las distintas Administraciones Públicas implicadas. En este sentido, la coordinación entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas es fundamental. De entrada, ambas deben ser capaces de reconocerse mutuamente los esfuerzos que realizan para afrontar el reto de la inmigración, más allá de las diferencias políticas y aún reconociendo que la Administración Autónoma ha ido asumido funciones que no le correspondían. Por ello, las Comunidades Autónomas y los Delegados del Gobierno han de coordinar su actuación en los ámbitos de sus respectivas competencias.

A nivel autonómico, y centrándonos en la Comunidad Valenciana, resulta imprescindible la coordinación y el establecimiento de convenios entre todas *Consellerias* implicadas en el proceso migratorio de los menores inmigrantes no acompañados y en su integración social, que –cuanto menos– son la de Inmigración y Ciudadanía, la de Bienestar Social, la de Educación, la de Economía, Hacienda y Empleo, y la de Sanidad.

Tampoco habría que olvidar en esta coordinación a la Administración local.

2.– Las Comunidades Autónomas han de coordinar sus modelos de atención de menores inmigrantes no acompañados, evitando de este modo fugas de menores hacia aquellas Comunidades que ofrezcan o aparenten ofrecer «más ventajas».

3.– La tramitación de la autorización de residencia (y en su caso del permiso de trabajo) ha de llevarse a cabo tan pronto quede acreditada la dificultad del retorno del menor a su país de origen.

4.– Sin descartar el sistema de concierto con entidades sin ánimo de lucro, es recomendable en mayor medida acudir a centros propios de la Comunidad Autónoma para atender a los menores inmigrantes no acompañados.

5.– No debe descartarse el acogimiento familiar con relación a los menores inmigrantes no acompañados. Deben llevarse a cabo campañas de sensibilización social con el fin de captar familias de acogida que, por razones idiomáticas y culturales, fuesen de la misma nacionalidad del menor.

6.– El acogimiento residencial debería desarrollarse en dos fases. En un primer momento en un centro específico para inmigrantes y, posteriormente, en un centro mixto u ordinario, donde convivan menores extranjeros y nacionales, dado que de este modo se facilitará la integración social de los menores inmigrantes no acompañados.

7.– La red de centros de protección ha de incrementarse, evitándose de este modo el colapso de los recursos existentes. Ahora bien, esa necesidad

de plazas no debe provocar la apertura precipitada de nuevos centros que no cuenten con los recursos humanos y materiales apropiados.

8.— El personal de estos centros de protección que atienden a los menores inmigrantes no acompañados, sobre todo en los específicos, deben recibir una formación adecuada y contar con una experiencia que les permita establecer vínculos de confianza y afectividad con estos menores inmigrantes. Debe contratarse a mediadores interculturales y a educadores que conozcan la lengua de los menores inmigrantes no acompañados o que incluso sean de su propia nacionalidad.

9.— Es fundamental garantizar la estabilidad, evitando la rotación, del personal de los centros de protección. Personal que, de acuerdo al importante papel que desempeñan, debe contar con incentivos.

10.— La sociedad no debe quedar al margen en la integración de los menores inmigrantes no acompañados. En este sentido, una *Conselleria* como la de Inmigración y Ciudadanía debe intentar implicar a la población en este cometido.

11.— De acuerdo con el punto anterior, proponemos que en el seno de la *Conselleria* de Inmigración y Ciudadanía se cree un órgano de participación, del cual formen parte las *Consellerias* implicadas en la protección e integración de los menores inmigrantes no acompañados, la Administración del Estado (Delegación del Gobierno), ONGs cuyo ámbito de actuación sea la inmigración, asociaciones de inmigrantes, e investigadores universitarios especializados en estas materias. Este órgano de participación sería fundamental a la hora de elaborar las políticas públicas relativas a los menores inmigrantes no acompañados.

12.— No existe en la Comunidad Valenciana un programa de formación en materia de protección de menores multidisciplinar, que incluya un módulo relativo a los menores inmigrantes no acompañados. Por ello, dada esa necesidad de formación del personal de estos centros de protección de menores, debería apoyarse la creación de un programa de este tipo por parte de la *Conselleria* de Inmigración y Ciudadanía.

13.— Dado que en la Comunidad Valenciana el Defensor Autonómico no ha elaborado ningún informe sobre los menores inmigrantes no acompañados (como sí han hecho sus homólogos en otras Comunidades), faltan estudios científicos sobre la problemática de los menores inmigrantes no acompañados. Estos estudios redundarían en una mayor eficacia de los recursos destinados a atender e integrar a este colectivo. Por ello, proponemos a la *Conselleria* de Inmigración y Ciudadanía llevar a cabo un

estudio riguroso sobre la situación de los menores inmigrantes no acompañados en nuestra Comunidad.

14.– Por último, creemos necesario que cada dos o tres años se realicen nuevas evaluaciones de la situación existente, a fin de comprobar los avances en la protección e integración social de los menores inmigrantes no acompañados.