



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEYERÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y VIVIENDA

Institutu Asturianu d'Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia



BRAVO ARTEAGA, Amaia
SANTOS GONZÁLEZ, Iriana
DEL VALLE, Jorge F.

Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español

Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español

Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI)
Universidad de Oviedo



Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español

Este informe es resultado del proyecto de investigación “Revisión de las actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español” (FUO- EM-237-08), financiado y promovido por el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias, mediante convenio con el Departamento de Psicología de la Universidad de Oviedo.

Diseñado y elaborado por el **Grupo de Investigación en Familia e Infancia** del Departamento de Psicología de la Universidad de Oviedo (GIFI).

AUTORES DEL ESTUDIO

Amaia Bravo Arteaga. Profesora Titular de Psicología Social.

Iriana Santos González. Psicóloga e investigadora del Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI).

Jorge Fernández del Valle. Catedrático de Psicología Social.

CRÉDITOS

Esta publicación puede consultarse en: www.observatoriodelainfanciadeasturias.es

Fecha: Octubre de 2010

ISBN: 978-84-606-5162

Edita: Consejería de Bienestar Social y Vivienda. Gobierno del Principado de Asturias.

Promueve: Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia.

Colabora: Grupo de Investigación en Familia e Infancia del Departamento de Psicología de la Universidad de Oviedo.



AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no hubiera sido posible sin la generosa y desinteresada colaboración de numerosas personas a las que expresamos nuestra gratitud.

Agradecemos el esfuerzo y el tiempo dedicados a los técnicos y responsables de los siguientes Servicios:

- *Servicio de Protección a la Infancia y Tutela del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.*
- *Servicio de Atención a la Infancia, Adolescencia y Familia de la Dirección General de Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria.*
- *Servicio de Protección a la Infancia de la Junta de Castilla y León.*
- *Secretaría de Infancia de la Generalitat.*
- *Plataformes d'Educació Social dels Salesians de Catalunya.*
- *Servizo do Defensa de Menor de la Xunta de Galicia.*
- *Unidad de Acogimiento Residencial y Urgencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa.*
- *Dirección General de Familia y Menor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- *Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife.*
- *Unidad de Acogimiento Residencial y Programa de Documentación de la Diputación Foral de Bizkaia.*

En Oviedo, a 15 de octubre de 2010

Grupo de Investigación en Familia e Infancia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO	7
CAPÍTULO 1. Descripción del fenómeno de los menores extranjeros no acompañados	10
1.1. Menores extranjeros no acompañados: definición	11
1.2. Descripción del fenómeno de la migración infantil y juvenil a nivel europeo.	14
1.3. Descripción del fenómenos de la inmigración infantil en nuestro país	17
1.4. Cifras	21
CAPÍTULO 2. Marco jurídico en el que se sustentan las actuaciones con esta población	24
2.1. Legislación internacional	25
2.2. Legislación estatal.....	27
2.3. Legislación específica de otros países de la UE	34
CAPÍTULO 3. Objetivos del estudio y metodología	36
3.1. Objetivos del estudio	37
3.2. Procedimiento	39
3.2.1. Muestra	39
3.2.2. Instrumento.....	44
3.2.3. Procedimiento: fases del estudio	44
CAPÍTULO 4. Estudio: revisión de actuaciones en las fases de intervención	46
4.1. Fase de localización	47
4.1.1. Procedimiento en el momento de la localización.....	48
4.1.2. Documentación.....	53
4.1.3. Pruebas de determinación de la edad	56
4.1.4. Protocolos de actuación.....	60
4.1.5. Entidad Pública de Protección	61

4.1.6. Perfil de los menores	62
4.1.6.1. Menores marroquíes	63
4.1.6.2. Menores subsaharianos.....	67
4.1.6.3. Menores de países del Este	68
4.2. Fase de investigación.....	70
4.2.1. Objetivos de la investigación y plazos.....	71
4.2.2. Información recogida durante esta fase	72
4.2.3. Cumplimentación de la base de datos ADEXTTRA.....	75
4.2.4. Dispositivos de atención: la primera acogida	76
4.2.5. Dificultades en la red de primera acogida	80
4.2.6. Asignación de casos al personal técnico y coordinación con otras instituciones	82
4.2.7. Información a los menores	83
4.3. Fase de toma de decisiones.....	85
4.3.1. El reagrupamiento familiar	86
4.3.2. Traslados a otras comunidades autónomas donde estuviera tutelado al menor	89
4.4. Fase de ejecución.....	91
4.4.1. Plan de caso	92
4.4.2. Ejecución de la resolución de permanencia: recursos.....	93
4.4.3. Tareas asignadas a los equipos educativos durante esta fase y necesidades percibidas de formación	99
4.4.4. Actuaciones en caso de ausencias sin autorización (fugas) y recursos alternativos para jóvenes que no permanecen en los centros	100
4.4.5. Otros programas de apoyo: sanitarios, educativos, inserción laboral, recursos de mediación cultural	102
4.4.6. Coordinación con otras instituciones: Fiscalía, servicios comunitarios, educativos, sanitarios.....	103
4.4.7. Coordinación dentro del sistema de protección.....	104
4.4.8. Dificultades en la intervención con los menores	104
4.4.9. Necesidades detectadas en el proceso de intervención: recursos y actuaciones .	106
4.4.10. Procedimiento de documentación del menor	108
4.4.11. Solicitud de asilo	110
4.4.12. Ejecución de la resolución de reagrupamiento familiar	112
4.4.13. Proceso de emancipación	114

CAPÍTULO 5. Descripción de necesidades en la población de menores extranjeros no acompañados y en las actuaciones llevadas a cabo	119
5.1. Necesidades en la población de menores extranjeros no acompañados	120
5.2. Necesidades detectadas en las actuaciones desarrolladas por los sistemas de protección.....	126
CAPÍTULO 6. Conclusiones y propuestas	131
6.1. Áreas de intervención con los menores extranjeros no acompañados	132
6.2. Los programas y recursos de intervención	135
CAPÍTULO 7. Bibliografía y referencias	139
Referencias bibliográficas citadas en el estudio	140
Recursos bibliográficos en internet	144
ANEXO	146
Anexo. <i>Cuestionario elaborado para el estudio: informantes clave</i>	

PRESENTACIÓN DE LA CONSEJERA

Aunque con muchos años de retraso con respecto a otras Comunidades, Asturias se convierte en el año 2006 en un territorio de acogida de menores extranjeros no acompañados.

La atención que corresponde prestar a estos menores pone de evidencia las necesidades y carencias del sistema asturiano de protección de menores.

El conocimiento de las experiencias desarrolladas por Comunidades que llevan muchos más años atendiendo a estos menores, suponía para nosotros una referencia imprescindible para alcanzar el saber suficiente para elaborar nuestros propios proyectos, adaptados a la realidad asturiana.

La aproximación a esas experiencias se inicia en el año 2007 con la celebración de jornadas y seminarios en las que expertos, responsables y profesionales de sistemas de protección de menores de otros territorios nos exponen las adaptaciones y proyectos puestos en marcha para desarrollar una intervención social de calidad con los menores extranjeros no acompañados.

Así, hemos tenido la posibilidad de conocer las buenas prácticas que se desarrollan en Andalucía, la normativa existente sobre menores extranjeros no acompañados en Europa, una propuesta de intervención con menores extranjeros no acompañados en centros de protección y su integración social, El desamparo y la protección de menores extranjeros no acompañados, la experiencia de Sevilla Acoge (Centro de menores Assalama), la experiencia de Horuelo (Centros de Menores en Madrid, Ciudad Real y Guadalajara), la experiencia del Centro de preautonomía ITACA Joven, para mayores de 18 años, principalmente procedentes de pisos tutelados. Proyecto gestionado por CEPAIM, la experiencia de Bizkaia, la intervención socioeducativa con menores extranjeros en el centro educativo Aukera, de Barakaldo, Vizcaya, la intervención socioeducativa con menores extranjeros en Cataluña, la experiencia del Centro Bermúdez de Castro, de Granada, programa de atención residencial que atiende mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados, y diversas experiencias de intervención socioeducativa con menores extranjeros no acompañados en Barcelona.

Además, el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia (IAASIFA) de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda solicitó al Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI) de la Universidad de Oviedo su colaboración para elaborar un estudio sobre las actuaciones llevadas a cabo en el territorio español por parte de los

sistemas de protección para atender a estos menores, con el fin de orientar el proceso de intervención que habría de implementarse en nuestra Comunidad.

Con la publicación de esta *“Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español”*, encargada por el IAASIFA al Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI) de la Universidad de Oviedo, y de la que son autores Amaia Bravo, Iriana Santos y Jorge Fernández del Valle, cerramos un ciclo que ha dado como resultado el diseño y puesta en marcha en Asturias de un sistema de protección de menores adaptado para ser capaz de integrar en el mismo a los menores extranjeros no acompañados.

Noemí Martín

Consejera de Bienestar Social y Vivienda
Principado de Asturias

PRESENTACIÓN DEL IAASIFA

A pesar de que teníamos noticias de lo que estaba pasando en otras comunidades autónomas desde principios de la década, incluso antes, hasta mediados del año 2006 no empezamos a percibir los efectos de la presencia de menores extranjeros no acompañados sobre el sistema de protección del Principado de Asturias.

A partir de ese momento, comienzan a producirse situaciones que a buena parte de las personas que estábamos implicadas en su atención, al menos inicialmente, nos dejan un poco aturridos.

En esas fechas se inicia la discusión de si el fenómeno iba a mantenerse o no. No llegábamos a ponernos de acuerdo en si los dispositivos con los que contábamos para atenderles eran los adecuados. Se cuestionaba si los procedimientos administrativos eran los correctos y se empezaba a plantear si la coordinación con otras instituciones involucradas en su protección era suficiente.

El curso de los acontecimientos nos demostró que la llegada de MENAs al Principado iba a mantenerse, fluctuando en intensidad, lo que obligó a revisar los programas de atención residencial que sin duda debían mejorar y adaptarse a la nueva realidad. Tomamos conciencia de que tendríamos que aplicarnos para conocer mejor las normas que regulan la permanencia de un menor extranjero no acompañado en territorio español y también de que sería obligado trabajar de forma conjunta con instituciones con las que hasta entonces no lo hacíamos de forma habitual.

Reconocimos que sabíamos poco sobre este asunto, pero los cambios no podían demorarse demasiado y la necesidad de conocer cómo se estaba trabajando en otras comunidades autónomas nos obligó a pedir colaboración en la tarea de investigación.

El ***Grupo de investigación en familia e infancia*** de la Universidad de Oviedo ha trabajado con esmero y rigor en una labor que para nosotros era necesaria desde un punto de vista práctico y que hasta entonces no teníamos conocimiento de que se hubiese llevado a cabo, esto es, *comparar los procedimientos que se siguen en las diferentes comunidades autónomas en cuestiones clave sobre la protección de los menores extranjeros no acompañados*.

Los avances en la investigación que el Equipo nos ha hecho llegar, han orientado en parte los cambios que hemos ido introduciendo en el sistema con la esperanza de mejorar la atención damos a estos chicos.

De la necesidad de conocer para mejorar surge el trabajo que se presenta, en el que he tenido el gusto de colaborar.

José F. Barrientos Barrientos

Técnico del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y
Adolescencia

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Una de las problemáticas que mayor impacto está provocando en los sistemas de protección a la infancia en la actualidad es la llegada de **menores extranjeros no acompañados** que requieren la atención prevista ante situaciones de desamparo. Siendo muy desigual el proceso, número y momento de llegada a cada comunidad, las respuestas ofrecidas por parte de las diferentes administraciones autonómicas y provinciales difieren notablemente.

Se trata de un fenómeno que lejos de empezar a disminuir ha tendido a crecer notablemente en las regiones que hasta ahora no habían recibido el mayor impacto (como las ubicadas en la franja norte del país). Este hecho ha provocado la necesidad de aumentar considerablemente el número de recursos y plazas para atender a esta población en un período de tiempo muy limitado.

Como consecuencia de este incremento de la población de menores extranjeros no acompañados que requieren una intervención protectora en el Principado de Asturias, desde el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia (IAASIFA) de la Consejería de Bienestar Social se solicitó al Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI) de la Universidad de Oviedo su colaboración para elaborar un estudio sobre las actuaciones llevadas a cabo en el territorio español por parte de los sistemas de protección para atender a estos menores, con el fin de orientar el proceso de intervención que habría de implementarse en la comunidad que nos ocupa.

En todo caso, debe recordarse que el fenómeno aquí abordado es complejo y ha de ser afrontado no sólo desde el sistema de protección, sino también desde otras instituciones competentes en materia de inmigración e integración social.

Con el fin de responder al objetivo del estudio, el informe se estructura en **varios apartados**:

- **Capítulo 1.** Definición del fenómeno y clarificación de conceptos.
- **Capítulo 2.** Marco jurídico en la atención a menores extranjeros no acompañados.
- **Capítulo 3.** Objetivos y metodología.

- **Capítulo 4.** Descripción de actuaciones llevadas a cabo durante cada fase del proceso de intervención en las regiones estudiadas, con especial mención a los modelos de buena práctica detectados. En este capítulo se describe la información recogida en las entrevistas con los informantes clave y aportaciones de otros documentos e informes de *buena práctica* publicados a nivel nacional e internacional por diferentes organismos (ONG, Defensor del Pueblo, Defensor del Menor y otros organismos internacionales).
- **Capítulo 5.** Descripción de las principales necesidades detectadas en la intervención con menores extranjeros no acompañados en el territorio español.
- **Capítulo 6.** Elaboración de conclusiones y propuestas de trabajo.
- **Capítulo 7.** Al final del informe se añade un apartado con referencias bibliográficas de interés en la atención a menores extranjeros no acompañados.

CAPÍTULO 1

DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPañADOS

La llegada de menores extranjeros no acompañados es un hecho que está afectando desde hace varios años a los distintos países de la Unión Europea, aunque existen claras diferencias entre las características que adoptan en unos y otros y en el modelo de intervención utilizado. En este capítulo describiremos algunas cuestiones conceptuales para concretar en qué consiste el fenómeno y diferenciar términos que se emplearán a lo largo del informe.

Tras definir el concepto de *menores extranjeros no acompañados (MENA)*, describiremos brevemente cómo ha evolucionado y en qué consiste la migración infantil y juvenil, tanto a nivel europeo como a nivel nacional. Además aportaremos algunas cifras reflejadas en distintos estudios que ayudan a dimensionar el fenómeno y describiremos brevemente cuál es el perfil del joven que llega a nuestro país solicitando ser acogido.

1.1. Menores extranjeros no acompañados: definición

Si bien a lo largo de todo el estudio hablaremos de Menores Extranjeros No Acompañados (MENA), no en toda la literatura acerca del tema se les ha denominado de esta manera. Así, como se refleja en el informe derivado del I Seminario Europeo organizado por el Proyecto CON RED (2004), los participantes en el mismo hicieron uso de múltiples denominaciones: niños separados (*separated children*), menores de la calle, menores no acompañados, menores extranjeros indocumentados, menores asilados, etc. En este caso, en el proyecto CON RED se propone el término **Menores Migrantes No Acompañados** con el que se hace referencia a *niños/as y jóvenes menores de 18 años, que han realizado un proyecto migratorio solos o acompañados, se encuentran fuera de su país de origen, separados de las personas que por ley o costumbre los tienen a su cargo y han podido acceder al país de destino a través de una solicitud de asilo o de forma irregular.*

Debemos matizar la diferencia entre los *menores extranjeros no acompañados* que presentan unas necesidades específicas en cuanto a la tramitación de documentación,

aprendizaje y dominio del idioma, ausencia de referentes familiares en el territorio, etc., en contraposición, a la población que conforman los *menores inmigrantes acompañados*. Estos últimos, cada vez están más presentes en los programas de protección al detectarse desamparos provocados por negligencias o situaciones de riesgo por desajustes en la convivencia y/o ausencia de apoyos, presentarían una línea de intervención diferenciada y no son el objeto del presente estudio.

En relación con el informe anterior (CON RED, 2004), Senovilla (2007) refleja en un estudio en el que se compara el abordaje del fenómeno en varios países de la Unión Europea, que en muchas ocasiones las diferentes denominaciones corresponden en mayor o menor medida a las diferentes tradiciones políticas a partir de las que los Estados europeos conciben los movimientos de población.

Aunque el tratamiento concreto a nivel legal se desarrollará con mayor profundidad en el siguiente capítulo, en éste haremos una breve referencia a la consideración que los países hacen en cuanto a la inmigración y que se concreta en la denominación que hacen de estos jóvenes.

Tal y como se refleja en el informe de Senovilla (2007), allí donde el tratamiento tiene que ver con la solicitud de asilo y el consiguiente reconocimiento del estatuto de refugiado (Alemania y Reino Unido) se tiende a denominarlos *menores no acompañados solicitantes de asilo* o *menores no acompañados refugiados*. Esto ocurre también en los países escandinavos, en Austria, Grecia y Portugal, entre otros.

En aquellos otros estados (Italia y España) que consideran la migración desde una vertiente clásica –por razones económicas– y organizan su tratamiento a partir de la combinación de las leyes de extranjería y de protección, se habla de *menores extranjeros no acompañados*. Esto ocurre también en Bélgica donde se diferencia entre *menores solicitantes de asilo* y los *menores no acompañados* en situación irregular.

En el caso de Francia, no se prevé un tratamiento específico para los menores que se encuentran de forma independiente en su territorio intentándose su integración en los recursos para la infancia en peligro. Los denominan *menores extranjeros aislados*.

Por último, en terminología inglesa también se usa el término *menores separados* aunque en la práctica este término se usa de manera indistinta con el de *menores no acompañados*. El concepto serviría para diferenciar aquéllos que se encuentran totalmente solos de aquellos que se encuentran acompañados por adultos aunque no sean responsables de los menores.

En lo que se refiere a los distintos instrumentos legales de la UE, en la *Directiva 2003/86/CE del Consejo* de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar, por **menor extranjero no acompañado** se entiende “el nacional de un tercer país o el apátrida menor de dieciocho años que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, o cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en el territorio de los Estados miembros”.

Además en la *Resolución 97/C 221/03 del Consejo de Europa* del 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros se habla de “menores de 18 años, nacionales de países terceros, que llegan a territorio español sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto no se encuentran efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable”. Esta definición es la que se usa también en el *Department of Health & Social Services Inspectorate* (1995).

Si bien es cierto, tal y como se reclama desde el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Senovilla, 2007), estas definiciones recogidas en la legislación europea requerirían mayor precisión dado que establecen un concepto indeterminado de “adulto responsable” sin precisar si se refiere a los titulares de la patria potestad o si esta noción puede hacerse extensible a otros miembros de la familia del menor. En cuanto a que lo sea con arreglo a los usos y costumbres del país de origen nos encontramos con el problema de valorar y conocer esta cuestión en todos los países de los que proceden los jóvenes.

La organización Alianza Internacional *Save the Children*, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), en su documento sobre “*Los niños no acompañados en Europa. Declaración de buena práctica*” (1999), definen a los

menores inmigrantes como: "los niños y niñas no acompañados menores de 18 años que están fuera del país de origen y separados de sus padres, o su cuidador habitual".

Para finalizar este apartado recogeríamos la definición dada por el Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko, 2005) en su informe, en el que describe a los menores extranjeros no acompañados como "los que se encuentran irregularmente en España, solos, sin compañía de ningún familiar".

A lo largo de este documento nos dirigiremos a nuestro colectivo de estudio como **menores extranjeros no acompañados** siguiendo la definición recogida en la *Resolución 97/C 221/03) del Consejo de Europa del 26 de junio de 1997* relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros, mencionada anteriormente:

Menores de 18 años, nacionales de países terceros, que llegan a territorio español sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto no se encuentran efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable.

1.2. Descripción del fenómeno de la migración infantil y juvenil a nivel europeo

El fenómeno de los menores que buscan asilo no es algo nuevo. Ya ocurrió durante los meses precedentes a la Segunda Guerra Mundial con los niños judíos que huían de la Alemania nazi. En ese momento el Gobierno Británico admitió 10.000 niños procedentes de Alemania, Polonia y Austria. Las edades oscilaban entre los 3 meses y los 17 años y llegaron entre Diciembre de 1938 y Septiembre de 1939 (Harris & Oppenheimer, 2002; Levertón & Lowensohn, 1990).

Sin embargo, el grueso de la migración independiente de menores no acompañados con destino a los estados de la Unión Europea tiende a comenzar a lo largo de la

década de los 90 (Proyecto CON RED, 2004; Senovilla, 2007) con la única excepción de Alemania que lleva recibiendo jóvenes solicitantes de asilo desde finales de los 70.

Desde entonces ha habido una evolución creciente que parece alcanzar su máximo auge, para algunos autores en torno a los años 98 y 99 (Proyecto CON RED, 2004), entre el año 1997 y el 2000 (Jiménez, 2003) y para otros en torno a 2002 (Senovilla, 2007). En la actualidad, en la mayoría de los países el fenómeno tiende a estabilizarse e incluso se está reduciendo ligeramente el número de nuevas llegadas, lo que no implica sin embargo que esta manifestación migratoria tenga visos de desaparecer en un futuro inmediato. En Alemania, la curva descendiente lleva produciéndose 10 años (Senovilla, 2007).

Su desplazamiento a países cerca o lejos del suyo ocurre por varias razones interrelacionadas (Ayotte, 2000; Russel, 1999). La necesidad de buscar seguridad por conflictos armados, agitaciones políticas, persecución o desastres naturales son los motivos citados con mayor frecuencia. Sin embargo, también hay otros incluyendo los que escapan de seria pobreza y deprivación, oportunidades limitadas para el futuro relacionadas con fragmentación de la sociedad civil y tráfico con el propósito de explotación (Wade, Mitchell & Baylis, 2005).

Así en el informe del Proyecto CON RED (2004) se dividen los motivos de migración en función de sus causas en dos tipos:

- *Migración política:* los menores provienen de familias acomodadas, con pocos miembros, contextos de seguridad económica, buen nivel de escolarización y escaso contacto con el mundo laboral.
- *Migración económica:* familias empobrecidas y numerosas, condiciones precarias e inestabilidad económica, escolaridad inacabada en edades tempranas e incipiente contacto con el mundo laboral.

Complementario a los otros dos se puede dar la migración para mejorar las expectativas sociales y/o culturales.

Además, según esta autora la decisión de migrar puede ser familiar –para protegerle, para ayudar a la familia o para mejorar las condiciones del menor- o individual y/o con el grupo de iguales –para buscar trabajo o mejorar sus expectativas-.

Con respecto a los patrones migratorios esta autora considera que se pueden definir tres tipos: la llegada en avión –normalmente quienes suelen venir de países que sufren conflictos armados y/o graves disturbios y por esta causa solicitan asilo-, la llegada en embarcaciones marítimas –llegan de países cercanos con fuertes crisis económicas-, y la llegada en transportes terrestres –quienes viajan de un país a otro del continente europeo-. Además, en algunos países se han detectado menores que acceden al territorio a través de alguna organización migratoria clandestina y estas organizaciones de carácter mafioso o con fines ilícitos continúan ejerciendo algún tipo de control sobre los menores (Proyecto CON RED, 2004).

Los menores emigran a zonas donde hay una mayor concentración de emigrantes de la misma nacionalidad, que normalmente coincide con las zonas más desarrolladas del país. La diversa distribución en los países de acogida también está condicionada por otros factores como cercanía o facilidad de transporte, lazos históricos, presencia de compatriotas,... (Proyecto CON RED, 2004).

En todo caso, aunque pueden llegar por diferentes razones lo que los une es la experiencia de separación de sus familias, el desarraigo de sus hogares y culturas y la búsqueda de seguridad y asilo en otros países (Wade, Mitchell & Baylis, 2005). Estos niños son vulnerables: primero como niños, segundo, como niños separados de quienes les proveen cuidado y protección y tercero, como refugiados en un país de asilo (Russel, 1999; Ruxton, 2000; Stone, 2000).

Una vez que llegan no es sorprendente la mezcla de sentimientos que les inunda, la confusión y la incertidumbre hacia el futuro. Los viajes son largos y arduos. Además pueden llevar consigo un deterioro físico y emocional por las experiencias pasadas. Cuando hay un trasfondo económico pueden también cargar con las expectativas de la familia de haber hecho una inversión (Wade, Mitchell & Baylis, 2005) o con sus propias expectativas de trabajar y ganar dinero que chocan con la realidad de la sociedad receptora (Proyecto CON RED, 2004).

Cuando llegan, se enfrentan al laberinto de leyes de inmigración y de nuestros sistemas de cuidado y protección en una sociedad cuyas costumbres y prácticas no les son familiares. Se enfrentan a la incertidumbre de si su solicitud de asilo será aceptada y de si recibirán el apoyo suficiente para salir adelante (Wade, Mitchell & Baylis, 2005). Se han convertido además en personas dependientes, en situación de más o menos desamparo (Proyecto CON RED, 2004).

1.3. Descripción del fenómeno de la inmigración infantil en nuestro país

El fenómeno de la inmigración infantil irrumpe en España como un fenómeno relevante a mediados de los años 90 (Lázaro, 2007; Calzada, 2007) –tal y como comentábamos en el apartado anterior– y hay quien lo relaciona con el Reglamento de Extranjería de 1996, primera vez que una norma de Extranjería atendía específicamente a los derechos de los menores (Lázaro, 2007).

Para unos autores los menores llegan en su mayoría solos (Lázaro, 2007) mientras que para otros la emigración no es un acto individual, sino grupal (Jiménez, 2003). Esta autora en un estudio en el que se entrevistó a menores comenta que “aparentemente parece no haber conciencia del peligro que corren pero profundizando un poco más te das cuenta de que sí. Algunos dicen que esnifan cola o consumen hachís para evitar el miedo”.

Utilizan diferentes estrategias de entrada en el país (bajos de camiones, polizones, pateras, con adulto con visado, traslado de las mafias) (Lázaro, 2007), siendo el más comúnmente utilizado por estos menores (para entrar en la península) el que consiste en ocultarse bajo los ejes de un camión o de un autobús o como polizones en los barcos. Sólo un número muy pequeño utiliza la patera (Jiménez, 2003). De hecho, tal y como comentan Calzada (2007) y Lázaro (2007), no es hasta enero de 2003 cuando empieza a incrementarse el número de pateras en las costas andaluzas.

Estos jóvenes vienen con la intención de quedarse (Calzada, 2007) y según este autor, “las familias desconocen, consienten, alientan o financian dicho proyecto migratorio”. Sin embargo, en una investigación realizada por el Colectivo Al Jaima (Jiménez, 2003) en la que se entrevistó a 30 familias de menores marroquíes, ninguna de ellas declaró haber obligado a su hijo a emigrar, ni siquiera haberle ayudado.

Como se abordará más exhaustivamente en el siguiente apartado cuando se describa el perfil del menor extranjero no acompañado que llega a nuestro país, se verá que la procedencia principal de estos menores es en primer lugar menores procedentes del Magreb (Marruecos, Argelia) (Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía, 2006), con un porcentaje mucho menor de menores procedentes de los países del Este (Rumanía y Moldavia) y menores procedentes de los estados subsaharianos (Calzada, 2007; Proyecto CON RED, 2004). Así, según el Proyecto CON RED (2004) el 83,85% proceden de África y de éstos el 77,8% son del Magreb, principalmente de Marruecos. Además, Senovilla (2007) apunta que entre las principales nacionalidades de procedencia de estos menores en España en 2004, el 49% corresponde a Marruecos, el 9% a Rumanía y el 42% a otros países.

El Defensor del Pueblo (2005) señala dos procedencias fundamentales: marroquíes (83,8%) y rumanos (4,3%).

En lo referente a la emigración marroquí, estos jóvenes representan la quinta etapa en el proceso histórico de la emigración marroquí hacia Europa. Desde los años 60 ha existido emigración de Marruecos a España y es a mediados o finales de los 80 cuando comienza la emigración clandestina de adultos (Calzada, 2007).

Estos menores viven situaciones de trabajo precoz en condiciones muy precarias que lejos de ser una experiencia de aprendizaje e inserción laboral se convierten en una experiencia en la que el menor constata que su futuro no está en su país (Calzada, 2007).

Si a esto unimos que en muchos casos no hay apoyo expreso de la familia pero sí consentimiento tácito (Calzada, 2007; Lázaro, 2007) y a que los medios de comunicación afirman un cierto sentimiento de que “el otro lado” está muy cerca y es

muy accesible, todo esto puede estar favoreciendo la afluencia de menores a nuestras ciudades (Calzada, 2007).

Parece ser que los principales puntos de salida de los menores marroquíes que emigran a España son Tánger, Tetuán, Nador, Casablanca y Tarfaya, entre otros (Calzada, 2007).

Según Jiménez (2003) en la zona de Tánger, por ejemplo, la emigración rural de los años 50 genera un crecimiento desordenado de la ciudad. A esto se añade la división internacional del trabajo que convierte esta zona en un espacio que recibe la deslocalización industrial. Son principalmente las empresas extranjeras textiles y de transformación alimentaria las que se asientan en esta zona en busca de mano de obra barata. Esto convierte a la mujer obrera en el elemento central de esta economía de periferia (Beck, 1998).

El paro es selectivo, hay desempleo para varones y para puestos medianamente cualificados. Son las mujeres las únicas que aceptan puestos de trabajo de clara explotación laboral. Todos estos procesos producen una crisis en los modelos de familia, al invertirse los roles tradicionales de trabajo. Esto repercute directamente en los hijos e hijas, que pasan a ser cuidados por la familia extensa o quedan en situación de desprotección. No existe en Marruecos ninguna política social pública acorde con estos cambios sociales (Jiménez, 2003).

Otras dos cuestiones importantes en la explicación del proceso migratorio de los menores marroquíes es por un lado, el abandono escolar, y por otro, la precoz y precaria situación laboral (Jiménez, 2003). Los menores se dividen entre los que nunca han ido al colegio, y la mayoría que sí han cursado la enseñanza primaria (entre los cinco y seis primeros años de escuela). Otro pequeño grupo ha cursado toda la enseñanza obligatoria -nueve años en total- (Jiménez, 2003). Según un estudio elaborado por la coordinación local de Unicef en Tánger (DARNA y Unicef, 1997) durante el curso escolar 2002/2003, las causas más frecuentes del abandono escolar fueron la pobreza extrema de las familias (27%), la desmotivación y el bajo rendimiento escolar (18%), las primeras experiencias laborales (16%), problemas familiares y desinterés de los padres y madres en la escolarización de los hijos e hijas

(8%), matrimonio precoz de las hijas (5,5%), problemas con el profesorado, violencia en la escuela y emigración de los niños (5%).

La investigación “Travail des enfants au Maroc” desarrollada por el Ministerio de Empleo en 1999 (Guessous, 2002), entre otros, aporta datos como que el 90% de los menores que trabajan tienen entre 10 y 14 años, el 80% no están escolarizados, el 96% viven en una situación económica precaria, etc.

Por todo esto, se puede decir que la razón de estos menores para emigrar es fundamentalmente económica. Cuando llegan manifiestan sus deseos de conseguir papeles y trabajar (Calzada, 2007).

Además de lo ya mencionado, otros factores que Jiménez (2003) señala como principales problemas de la infancia en Marruecos son:

- La falta de acceso a la sanidad.
- La falta de vivienda y de unas condiciones de habitabilidad dignas.
- Los menores privados de la familia, niños abandonados en hospicios.
- La falta de protección jurídica y del reconocimiento legal de niños nacidos de madres solteras.
- La delincuencia infantil y juvenil.
- La emigración irregular de menores y los retornos efectuados sin garantías.
- Los menores discapacitados que no son escolarizados.

Como comentamos más arriba, aunque el grueso de la emigración infantil y juvenil en España lo constituyen los menores marroquíes también llegan a nuestro país menores procedentes de países subsaharianos, procedentes fundamentalmente de Senegal y Mauritania, siendo la mayoría de etnia Wolof (Calzada, 2007).

Y por último se describe la realidad de los menores de los países del Este, fundamentalmente los rumanos. En este caso, a finales de 1989 comenzó una nueva etapa para los países de Europa central y oriental, la transición del socialismo al capitalismo, caracterizada por la transformación radical de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Desde aquella fecha se han emprendido reformas drásticas (privatizaciones, reestructuraciones empresariales, cambios de legislación y en las

políticas fiscales y monetarias, en el mercado de trabajo, en los servicios públicos...) que han empobrecido a millones de personas. Este empobrecimiento generalizado unido a la malnutrición, el aumento espectacular de la desigualdad entre ricos y pobres, el incremento del desempleo, la inflación o la crisis de los servicios básicos, son algunas de las consecuencias más visibles producidas por este cambio. Por ello, muchas familias han considerado que su única salida era la emigración internacional de uno o varios de sus miembros. En este caso, la causa fundamental de la emigración es nuevamente económica. (Calzada, 2007).

1.4. Cifras

Es difícil encontrar cifras fidedignas que ayuden a dimensionar el fenómeno de los menores extranjeros no acompañados. No podemos perder de vista que hay menores en la calle que nunca han tenido contacto con las instituciones de protección (Jiménez, 2003). Las estadísticas que existen en los diferentes países no son muy precisas y no siempre representan la verdadera amplitud de lo que ocurre (Senovilla, 2007).

La Dirección General de Infancia y Familia de la Junta de Andalucía (2001) señala tres problemas a la hora de cuantificarlo: el primero, el elevado número de adultos que dicen ser menores de edad. El segundo la imposibilidad de concretar quiénes son y por tanto, cuántos son. El tercer problema se ha relacionado con la falta de colaboración de los menores en el proceso de identificación.

Por otro lado, desde algunas asociaciones y ONG se piensa que el número de menores marroquíes no es tan grande. Se comparte la idea de un aumento paulatino, pero se afirma que los datos están engrosados debido a tres factores (Arce, 1999). El primero, la duplicidad de expedientes. El segundo factor se refiere a la picaresca de los menores para ocultar su identidad evitando así el retorno Marruecos. Por último, la falta de coordinación entre las delegaciones provinciales y el deficitario modo de recogida de

datos debido al desconocimiento de la lengua, contribuiría al sobredimensionamiento del fenómeno (Jiménez, 2003).

Giménez y Suárez (2001), estiman -con todas las limitaciones- que el volumen de menores no acompañados detectados en el 2000 podría situarse en torno a las 1.500 personas entre Madrid, Andalucía, Cataluña, Ceuta y Melilla y Canarias. Aunque esta cifra sólo es una aproximación.

Según algunos autores, en comparación con los adultos es un fenómeno cuantitativamente modesto, si bien de gran relevancia y repercusión social (Senovilla, 2007). Así en España, en el año 1998 el Ministerio del Interior reconocía que el caso de los MENA era relativamente reciente en nuestro país si bien desde el comienzo de los 90 dejó de ser una serie de casos aislados (Proyecto CON RED, 2004). Según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración durante el año 2004 se acogieron 9.917 menores. Sin embargo, según datos de la Comisaría General de Extranjería y Documentación (Lázaro, 2007) el número de menores acogidos en 2004 era de 1.873 descendiendo casi un 70% con respecto a 2002. Para el Defensor del Pueblo (2005), Andalucía es la comunidad que mayor porcentaje alberga, seguida de Valencia y Canarias. Ya en 2003 para Jiménez (2003) los lugares donde mayor era el número de menores marroquíes acogidos eran Madrid, Cataluña, Andalucía, Islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Entre los años 2000 y 2003 este fenómeno empezaba a ser significativo también en Murcia, Valencia y País Vasco, en concreto, el informe del Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko, 2005) habla de un significativo crecimiento en la llegada de estos menores en el año 2001. A partir de esta fecha la presencia ha sido notable y mantenida.

En el último informe publicado recientemente por Unicef (2009) sigue constatándose la dificultad para conocer el número real de Menores Extranjeros No Acompañados hoy en España. Valoran que esto es así porque hay comunidades autónomas cuyos datos no están disponibles, porque se sospecha que los datos son de ingresos y no de menores acogidos, y en tercer lugar, porque los criterios para incluir a estos menores en los listados estadísticos no son los mismos en todos los territorios. No obstante, como se recoge en este informe, el número de acogidas ha fluctuado desde 1994, pero en 2007 se manejaba la cifra más alta de todas: casi 6500 menores acogidos.

La distribución de los MENA como ya hemos dicho es desigual entre las diferentes comunidades y provincias de nuestro territorio. En nuestro caso concreto, en el Principado de Asturias, la cifra total de ingresos en 2007 fue de 85 menores siendo la nacionalidad predominante la marroquí (68 menores) seguido de los menores procedentes de Senegal (nueve menores).

Estas cifras adquieren mayor valor si consideramos que justo el año anterior, en 2006, ingresaron en el sistema de protección en Asturias 102 menores extranjeros no acompañados y todavía es más relevante si lo comparamos con cifras del año 2003, año en el que ingresaron en nuestra comunidad autónoma tan solo 19 de estos menores.

Todo ello parece indicar que nuestra comunidad se ha convertido en poco tiempo en destino elegido por estos menores y nada puede indicarnos que esto pueda variar en un plazo corto de tiempo. Por ello es absoluta e inexorablemente necesario agilizar y organizar las respuestas que se darán ante esta realidad.

No profundizaremos en este apartado sobre el perfil de los menores extranjeros no acompañados en nuestro país porque se hablará de ello en profundidad en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

**MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE
SUSTENTAN LAS ACTUACIONES
CON ESTA POBLACIÓN**

Es imprescindible en el abordaje del fenómeno de los menores extranjeros no acompañados revisar la legislación que les afecta y que de ningún modo es imposible desligar de la intervención psicológica, social y educativa que se lleva a cabo con estos jóvenes.

En este capítulo recogeremos la principal normativa tanto a nivel internacional como nacional que fundamenta las actuaciones sobre los menores extranjeros no acompañados. Asimismo, compararemos aunque no de manera exhaustiva, las disposiciones legales en nuestro país con las desarrolladas por otras naciones de nuestro entorno.

2.1. Legislación internacional

Actualmente, el instrumento jurídico internacional que se encarga de promover y proteger los Derechos Fundamentales de los menores de edad es la ***Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN)***, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España en noviembre de 1990 y en vigor desde 1991. Uno de los principios más importantes recogidos en la Convención y que atañe directamente a este colectivo sería el que enuncia que "en toda actuación y decisión que afecte los menores de edad debe prevalecer el supremo interés del menor" (art. 3 CDN), sin que exista discriminación por razón de nacionalidad (art. 2 CDN) o por razón de irregularidad administrativa (art. 4 CDN).

Sin embargo, tal y como se señala en el informe del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Senovilla, 2007), la CDN se aplica de forma restringida en los distintos países. Según estos autores, debido en primer lugar a su falta de contundencia –no previendo sistemas coactivos que impliquen presión como ocurre con otras normas– y en segundo lugar, por la falta de concreción jurídica de algunas de sus formulaciones. Esta última cuestión intentó subsanarla el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas produciendo en el año 2005 una ***Observación general relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de***

origen, la cual fija entre sus objetivos proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos menores. Su influencia es hasta la fecha reducida.

En lo que a legislación europea se refiere, la norma más importante es la **Resolución 97/C 221/03 del Consejo de Europa del 26 de junio de 1997 sobre menores no acompañados procedentes de terceros países**. En esta disposición se reconoce que los estados miembros podrán denegar la entrada al país de los menores que no dispongan de la autorización requerida al respecto y recomiendan así mismo impedir tanto ésta como su permanencia ilegal.

Además autorizan que se lleve a cabo la repatriación del menor "cuando a su llegada se reúnan en estos las condiciones necesarias para la adecuada acogida y asistencia del menor, en función de sus necesidades, de su edad y de su nivel de autonomía" (Defensor del Pueblo, 2005; Senovilla, 2007).

En cuanto a las garantías, señalan Senovilla (2007) y el Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko, 2005), que en dicha disposición se expone "la conveniencia del acceso del menor no acompañado a la protección y cuidados básicos y el establecimiento de una representación adecuada. Debe procurarse determinar la identidad del menor y proceder a la localización de sus familiares". Según esta normativa, se deberán proporcionar unas garantías mínimas a los menores (identificación, acceso a centros de protección, asistencia sanitaria,...) (Ararteko, 2005).

Además, a finales de 2003 y 2004 se aprobaron una serie de disposiciones con efectos indirectos sobre estos jóvenes como la **Directiva de reagrupación familiar o la Directiva de residencia de larga duración** (Proyecto CON RED, 2004). Así por ejemplo, en el artículo 2f) de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar se ofrece una definición de lo que se consideraría MENA (Defensor del Pueblo, 2005).

De toda la legislación se desprende que el principio general que ha de regir toda intervención es el "interés superior del menor" (Defensor del Pueblo, 2005; Proyecto CON RED, 2004). Moya (Proyecto CON RED, 2004) considera que sólo a la vista de las circunstancias de cada caso puede identificarse este interés. No obstante, lo que sí requiere es el cumplimiento de diversas condiciones que aseguran una mayor

aproximación al mismo: por ejemplo, la audiencia al menor (Proyecto CON RED, 2004; UNHCR y Save the Children, 2006).

2.2. Legislación estatal

La primera norma a la que se verían sometidos estos menores en nuestro país sería la **Constitución Española**, y más concretamente su artículo 39.4, que establece que "los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos" (Ararteko, 2005; Calzada, 2007; Jiménez, 2003).

Como normas de rango menor a la Carta Magna, se verían afectados por las leyes orgánicas de protección y de extranjería. Así, como menores de edad en situación de desamparo –ya que carecen del cuidado de sus progenitores o tutores – (Arce, 1999; Calzada, 2007; Lázaro, 2007) estarían afectados por la **Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil**.

Y por su condición de extranjeros estarían sujetos a la **Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**, así como su reglamento de ejecución **-Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre-**. (Calzada, 2007; Jiménez, 2003;). Además en los casos en los que así lo requiriesen debería tenerse en cuenta la **Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor** (Ararteko, 2005; Jiménez, 2003).

Por lo que respecta a la legislación de **Protección**, “esta normativa obliga a la sociedad de acogida a declarar su desamparo y a asumir su tutela a través de la Entidad de Protección de Menores del lugar donde haya sido localizado” (Calzada, 2007). En concreto, esta declaración de desamparo y el establecimiento de las medidas dirigidas a su protección corresponden a los organismos de protección existentes en cada comunidad autónoma. (Calzada, 2007; Defensor del Pueblo, 2005). Esta ley establece la primacía del interés superior del menor reconociendo los derechos de los menores y

estableciendo los principios que deben regir los distintos supuestos de desamparo en los que pueden verse involucrados (Calzada, 2007).

La **Ley Orgánica de Extranjería y el Reglamento** que la desarrolla es la normativa que regula los derechos, la entrada y la situación jurídica de las personas inmigrantes extranjeras extra comunitarias, incluidas las personas menores de edad (Calzada, 2007). Así, cuando de la documentación del menor se acredite que es un menor no comunitario, o cuando no disponga de documentación que permite identificarle, habría que atender a esta legislación, en concreto al artículo 35, que regula la situación jurídica de los menores extranjeros en situación de desamparo, estableciendo la obligación de atenderles, así como de documentarles (Ararteko, 2005; Calzada, 2007).

Si de la documentación del menor se acredita que es un menor procedente de un estado de la Unión Europea o es familiar de un comunitario, es de aplicación el **Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo**.

Las personas extranjeras menores de edad también pueden ser solicitantes de asilo.

De esta normativa se desprende que el Estado es quien tiene la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, sin olvidar la incidencia de la política y normativa comunitaria. La Administración Central del Estado es, por lo tanto, la administración competente para autorizar a la persona menor de edad extranjera la residencia y tramitar la documentación mediante las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno (Calzada, 2007; Defensor del Pueblo, 2005) así como de la repatriación (Defensor del Pueblo, 2005).

Por último, la **Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor**, recoge los principios de la normativa sobre protección de la infancia y las modificaciones que se habían producido en materia de competencia y procedimiento de los juzgados de menores y en el Código Penal.

Toda esta legislación se concreta y se pone en práctica mediante el **Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados** aprobado por el grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. Tal y como explica Calzada (2007), el procedimiento sería el que se detalla a continuación:

Según este protocolo en el momento en que el menor es localizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, solo o acompañado de personas adultas distintas a sus representantes legales, se debe comunicar este hecho a la entidad de protección de menores competente para que haga la preasignación de una plaza en sus dispositivos residenciales de acogida. Además, se debe informar al Ministerio Fiscal para que autorice la realización de las pruebas médicas necesarias para determinar su edad.

En este momento, las entidades de protección de menores, con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán optar entre realizar la prueba médica correspondiente, esperar a la consulta de los datos del menor que se realice al registro de MENA o hacerlo de manera simultánea. Esta consulta la llevaría a cabo la Policía Nacional. Si no existiesen datos de dicho menor se deberán incluir; si se comprueba que es mayor de edad, también se deben introducir sus datos, para evitar que se inicie un nuevo proceso de identificación.

Para proceder a realizar la prueba de edad se trasladaría al menor al centro sanitario concertado. Estas pruebas tienen un margen de error de unos 18 meses, por lo que su eficacia es dudosa, sobre todo si el individuo tiene una edad entre 16 y 18 años. Según la **Instrucción 2/2001 del Ministerio Fiscal**, en las pruebas en que se fija una horquilla de edad más o menos amplia, como es el caso de la prueba ósea, se debe de establecer como edad el límite inferior de dicha horquilla.

En el momento en que se obtengan los resultados de la prueba de edad, deben ser comunicados al Ministerio Fiscal. Si se determina la minoría de edad, el Ministerio Fiscal ha de poner al menor a disposición de las entidades de protección de menores.

Una de las actuaciones es la identificación del menor; para ello será presentado ante la oficina consular del país del que presumiblemente proceda, para su identificación y para la localización de su familia o, en su caso, para la acreditación de que no es posible dicha identificación o el reagrupamiento con su familia. La identificación del

menor debe realizarla el Cuerpo Nacional de Policía con la colaboración de la entidad de protección.

Será la Administración General del Estado quien realice las gestiones necesarias para localizar a los familiares de los menores o a los servicios de protección. En todo caso, las entidades de protección de menores ejercen una función de colaboración y auxilio de la Administración del Estado, facilitando a la misma toda la información que poseen respecto a la identidad y circunstancias familiares del menor.

Tras ser comprobada la minoría de edad y acreditarse la situación de desamparo, se asumirá la tutela, en el plazo máximo de un mes (Alianza Internacional Save the Children y UNHCR, 2004).

Además se llevará a cabo la realización por parte de la entidad de protección de menores del informe favorable o desfavorable a la repatriación del menor, informe que será elevado a la Delegación o Subdelegación de Gobierno para que decida sobre la conveniencia de que el menor permanezca en nuestro país o de que sea repatriado a su país de origen –bien para su reagrupación familiar efectiva o para la adecuada tutela por parte de sus servicios de protección de menores–.

La decisión de **repatriar** al menor –lo cual no puede responder nunca a una sanción (Lázaro, 2007) – se ampara bajo el principio de que el interés superior del menor es que esté con su familia y/o en su entorno social siempre y cuando esto no sea perjudicial para él. Para esta autora estar con su familia no es siempre lo que más interesa al 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. Así la **Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre** establece que la repatriación no es un objetivo absoluto que se haya de perseguir a toda costa dado que pueden estar en juego otros intereses.

Advierte el Defensor del Pueblo (2005) que el menor debe ser informado sobre sus derechos, las circunstancias en que se encuentra, las decisiones que sobre él se

pueden acordar así como los medios y vías de recurso que tiene a su disposición. En la **Circular 2/2006, de 27 de julio**, se insiste en el derecho a ser oído.

Respecto a la reagrupación y, para ser acordada, se deben tener en cuenta los derechos de estos ciudadanos menores de edad, sus necesidades individuales, según su contexto familiar, social y cultural, así como sus opiniones y deseos manifestados con juicio suficiente (Ararteko, 2005; UNHCR y Save the Children, 2006). Está reagrupación no puede ser efectiva si no se ha localizado a la familia, o si localizada se acredita que no reúne las condiciones para hacerse cargo del menor, o si se acredita que la devolución del mismo pusiera en riesgo al menor o a su familia.

Según Bermúdez (2007) el escollo principal en las reagrupaciones familiares es la situación de muchas de estas familias que con frecuencia podrían calificarse de multiproblemáticas, en las que se dan carencias económicas y sociales, desestructuración familiar, malos tratos, explotación, abusos o abandono familiar.

En todo caso, es la Administración General del Estado quien resuelve dicha repatriación, previo informe de los servicios de protección de menores. Esta repatriación deberá resolverse conforme al interés superior del menor, tras ser oído.

En cuanto a las repatriaciones, en ocasiones según Calzada (2007) “no se garantiza el análisis individual del caso, el derecho a la asistencia letrada independiente, sin contar con informes emitidos por las autoridades de los países de origen sobre la situación familiar y sin haber garantizado el retorno a su entorno familiar o al sistema de protección de sus países de origen. Tampoco se notifica previamente a los menores”.

España tiene firmados dos acuerdos internacionales en materia de repatriación de menores. Uno con Marruecos –**Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la inmigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado** (pendiente de la firma de su Protocolo) – y otro con Rumanía –**Acuerdo entre España y Rumanía sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España. Su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos** (entró en vigor en 2006) –.

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 mediante su entrega a las autoridades de fronteras del país a donde se repatríe. La repatriación será acordada por el delegado o el subdelegado del gobierno, y ejecutada por los funcionarios el Cuerpo Nacional de Policía.

Los menores marroquíes cuando son entregados en la frontera a las fuerzas de seguridad marroquíes, son puestos a disposición de un juez que puede condenarles a una multa y/o a una pena de cárcel, por la comisión del delito de "inmigración ilegal" o, debido a la gran discrecionalidad que poseen los jueces a la hora de decidir, puede decidir su puesta en libertad sin cargos (Jiménez, 2003).

Se decidirá la *permanencia del menor en España*, cuando no se le haya podido identificar, cuando no se haya podido localizar a su familia, cuando en su país de origen no exista un organismo para su adecuada tutela o cuando se haya acreditado la existencia de riesgo o peligro para su integridad física, de su persecución o de su familia. Esta decisión debe ser tomada por la Delegación o Subdelegación de gobierno.

Decidida la permanencia, se debe proceder a la regularización de su situación administrativa en España. Una vez que el menor tutelado por las entidades de protección de menores haya obtenido su pasaporte, se debe solicitar su autorización de residencia transcurridos 9 meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de las entidades de protección de menores. El Defensor del Pueblo (2005) recomienda solicitar la autorización de residencia cuando se constate que el menor se encuentra en situación de desamparo, sin tener que esperar a los nueve meses. Lázaro (2007) afirma no entender que sea necesario dejar transcurrir 9 meses y haber intentado la repatriación para otorgar el permiso de residencia, apreciación coherente al nuevo reglamento de extranjería, el cual establece que el hecho de que se haya autorizado la residencia no es impedimento para la repatriación.

La administración competente para autorizar la residencia de estos menores es la Administración del Estado. Los 9 meses exigidos comienzan a computarse desde que se asume la guarda. Lo mismo ocurre para el cómputo de los 2 años exigidos para

solicitar la concesión de la nacionalidad española, que exige además un año de residencia legal en España.

En el supuesto de que el menor no disponga de su pasaporte y se acredite que no va a poder obtenerlo, se prevé la obtención de un documento identificativo (cédula de inscripción) por parte de la Administración del Estado. Para ello el menor deberá acreditar que no puede ser documentado por la misión diplomática u oficina consular que le corresponda.

Asimismo, Calzada (2007) establece que en el caso de que un menor tutelado alcance la mayoría de edad sin haber obtenido la ficha de autorización de residencia, el artículo 92.5 del reglamento de extranjería regula que si ha participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha la entidad pública de protección para favorecer su integración social, ésta podrá recomendar la concesión de un autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, pudiendo solicitar la autorización de trabajo sin que se tenga en cuenta la situación nacional de empleo.

Los menores extranjeros tienen derecho a una residencia permanente si, al alcanzar su mayoría de edad, han estado bajo la tutela de una entidad pública durante los 5 años inmediatamente anteriores de forma consecutiva.

Para concluir, hay que mencionar la obligación que existe por parte de la Administración del Estado y de las entidades de protección de menores de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal las actuaciones que van llevando a cabo con respecto a estos menores (Calzada, 2007; Lázaro, 2007). Según Save the Children España (2004) no se conoció ningún menor que haya sido entrevistado por la Delegación de Gobierno, como mucho por la entidad pública, en la elaboración del expediente que se envía a Delegación.

En caso de conflicto entre los intereses del menor y la Administración, se acude a la figura del Defensor Judicial, recogida en el derecho civil español y que empieza a admitirse en estos casos por los tribunales. Así mismo, el Defensor del Pueblo (2005) considera que la asistencia jurídica del letrado hacia el menor extranjero no

acompañado es requisito ineludible y necesario para preservar los derechos de los menores.

2.3. Legislación específica de otros países de la UE

Con respecto a la legislación existente en otros países de la Unión Europea tanto el Proyecto CON RED (2004) como Senovilla (2007) simplifican esta normativa describiendo tres modelos de atención en función de la legislación. Así tendríamos:

1. *Modelo de solicitantes de asilo:* atendidos según una legislación de asilo/refugio. Bajo este modelo se encuentran los menores que llegan a Suiza, Portugal, Dinamarca, Reino Unido (Kidane, 2001), Holanda y Alemania, entre otros.
2. *Modelo de menores desamparados:* atendidos fundamentalmente por los sistemas de protección. Bajo este modelo se encuentran Italia y España.
3. *Modelo mixto:* si el menor es detectado en la frontera ha de solicitar asilo, pero si es detectado en el territorio no es necesario, y entonces pasa a ser atendido como menor desamparado. Este modelo regiría en Francia.

Estos modelos según Senovilla (2007) tienen su reflejo en las nacionalidades de origen. Así, España e Italia reciben jóvenes marroquíes. A Italia y Francia, y en menor medida España, llegan menores de Rumanía. Los menores albaneses son representativos en Italia y Francia. En Bélgica, las nacionalidades que más abundan son República Democrática del Congo y Rumanía. Por su parte, el Reino Unido y Alemania presentan una gran variedad de orígenes diferentes.

Una vez admitidos en el país, en la mayoría de los casos, los jóvenes pasan a ser objeto de la protección propia que los diferentes estados otorgan a la infancia en situación de riesgo o abandono (Italia), desamparo (España), peligro (Francia o Alemania) o necesidad (Reino Unido) (Senovilla, 2007).

En cuanto a toda la legislación mencionada sería importante no perder de vista que a pesar de la posible apariencia de legislación protectora, “el trato dispensado en Europa está más condicionado por los intereses estatales de control migratorio que por los

derechos humanos y los derechos del niño” (Proyecto CON RED, 2004) “buscando limitar la llegada de los potenciales candidatos junto con un reconocimiento ambiguo de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estos niños y jóvenes” (Senovilla, 2007).

Para finalizar nos gustaría añadir a este capítulo un apartado en el que incluir los **principios fundamentales** recogidos por la Alianza Internacional Save the Children– ACNUR en un documento publicado en 2004 y que podrían servir de punto de partida para guiar las intervenciones llevadas a cabo con Menores Extranjeros No Acompañados. Estos principios serían los siguientes:

1. **El interés superior del menor** deberá ser la principal consideración en todas las decisiones que se adopten con los niños.
2. **La no discriminación.** Derecho a recibir la misma consideración y a disfrutar de los mismos derechos que los menores nacionales de los territorios de acogida. La consideración como niños debe primar por encima de la consideración como inmigrantes.
3. **El derecho a la participación.** Sus opiniones y deseos deben ser consultados y tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones que les afecten. Se han de establecer las medidas necesarias que faciliten su participación, de acuerdo con su edad y madurez.
4. **El respeto a la identidad cultural.** Es de vital importancia que puedan mantener su lengua materna y sus vínculos con su cultura y religión. La conservación de la cultura y del idioma también son imprescindibles por si el menor regresa a su país de origen.
5. **Intérpretes.** En todas las situaciones en las que resulte necesario (entrevistas, acceso a servicios, procedimientos legales, etc.), los menores deberán tener a su disposición intérpretes debidamente formados que hablen su idioma.
6. **Confidencialidad.** Se ha de velar por no revelar información que pueda poner en peligro a los familiares del menor. Antes de trasladar esta información se deberá solicitar el permiso del menor.
7. **Información.** Deben disponer de información sobre sus derechos, los servicios que se encuentren a su alcance, situación en su país de origen, etc.
8. **Cooperación entre organizaciones.** Todos los agentes implicados en la prestación de servicios a estos menores deben cooperar para garantizar el bienestar y protección del menor y de sus derechos.
9. **Formación de los profesionales.** Las personas que trabajan con estos menores deben estar debidamente formadas en cuanto a las necesidades y derechos de estos menores.
10. **Durabilidad.** Las decisiones que se adopten deberán tener en cuenta el interés superior del menor y el bienestar a largo plazo, optando por medidas duraderas.
11. **Plazos.** Todas las medidas que se adopten deben tomarse en plazo adecuado, teniendo en cuenta la urgencia que supone la doble condición de menor y extranjero.

CAPÍTULO 3

OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA

3.1. OBJETIVO DEL ESTUDIO

Como consecuencia del reciente incremento de la población de **menores extranjeros no acompañados** que requieren una intervención protectora en el Principado de Asturias, desde el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia (IAASIFA) de la Consejería de Bienestar Social se solicitó al Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI) de la Universidad de Oviedo su colaboración para elaborar un estudio sobre las actuaciones llevadas a cabo en el territorio español por parte de los sistemas de protección para atender a estos menores.

Por tanto, el objetivo de este estudio es ***analizar las estrategias utilizadas y actuaciones llevadas a cabo en otras provincias y comunidades del estado español en cuanto a la intervención con los menores extranjeros no acompañados***, tratando de responder a determinadas preguntas referentes al proceso de intervención planteadas desde el IAASIFA:

FASE DE LOCALIZACIÓN

1. Quién actúa cuando se localiza a un menor.
2. Qué ocurre si el menor está documentado.
3. Cómo se investiga la fiabilidad de la documentación que aporta el menor.
4. Qué ocurre si no está documentado y se tienen dudas sobre su edad.
5. Qué ocurre si la localización se produce por la noche.
6. En qué circunstancias permanecen los menores en dependencias policiales.
7. En qué momento y quién notifica a la Fiscalía de Menores la localización.
8. En qué momento se solicita la intervención de la entidad pública de protección.
9. Quién ordena que se practiquen las pruebas para la determinación de la edad.
10. Qué pruebas médicas se practican.
11. Quién las interpreta y emite el informe.
12. En qué momento interviene el forense.
13. Quién, a qué y por qué medios se informa de los resultados.
14. Qué efectos y en qué momento produce el informe médico.
15. A falta de documentación, qué necesita la Fiscalía u otro órgano judicial para decretar una edad a efectos civiles y penales.
16. Protocolos elaborados para fundamentar las diversas actuaciones.
17. En qué momento se pone al menor a disposición de la entidad pública de protección.
18. Cómo se le presta atención inmediata.

FASE DE INVESTIGACIÓN

1. En qué dispositivos permanecen los menores en la fase de investigación.
2. Cuánto suele durar esta fase.
3. Objetivos de la investigación.
4. Resolución adoptada en esta fase: guarda provisional.
5. Qué técnicos intervienen.
6. Cómo se investiga la familia en origen.
7. Cómo se establece la coordinación entre los centros y los técnicos encargados de la investigación.
8. Qué tipo de información aportan los centros en esta fase.
9. Cómo se establecen las coordinaciones con otras entidades públicas de protección.
10. Cómo se establece la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Existencia de unidades especializadas de policía para apoyar a los técnicos.
11. En qué momento se cumplimenta la base de datos ADEXTTRA.
12. Qué documentación se le requiere a la entidad pública de protección para cumplimentarla.
13. Protocolo que fundamenta estos procedimientos.
14. Nombramiento de un letrado que asesore al menor en esta fase de forma independiente.
15. Información al menor del desarrollo de la investigación.
16. Conocimiento del menor del contenido de su expediente en esta fase.

FASE DE TOMA DE DECISIONES

1. Qué datos se considera necesario conocer para tomar decisiones con respecto al menor.
2. En qué circunstancias se decide proponer el retorno a su país de origen.
3. En qué circunstancias se decide el retorno a otra comunidad.
4. En qué circunstancias se decide la permanencia en la comunidad autónoma.
5. Quién propone la medida.
6. En qué momento y de qué forma se da audiencia al menor.
7. Quién interviene en el diseño de la propuesta.
8. Qué formato se le da a la propuesta.
9. Qué órgano adopta la decisión.
10. Qué formato adopta la decisión.
11. A quién se notifica y por qué medios.

FASE DE EJECUCIÓN

1. En qué momento se notifica al menor la decisión.
2. En qué momento se notifica la decisión a la familia del menor. Qué medios se emplean.
3. Qué garantías se establecen para salvaguardar los derechos del menor.
4. Cómo se ejecuta la medida de cese de guarda o tutela por reagrupamiento familiar.
5. A quién se solicita que se proceda a la reagrupación familiar..
6. Quién decide sobre la reagrupación familiar.
7. Ante quién se pueden recurrir estos procedimientos.
8. Quién representa al menor en estos procedimientos.
9. Quién y con qué medios ejecuta la reagrupación familiar.
10. A cargo de quién se pone al menor: familia, entidades de protección del país de origen.
11. Si la decisión es permanencia, qué medida se adopta.
12. Si existe, quién se ocupa de la elaboración y ejecución del plan de caso.
13. Quién vela por el cumplimiento del plan de caso.
14. Con qué tipos de programas cuentan las CCAA para poner en práctica el plan.
15. Cómo se actúa si el menor se ausenta sin autorización.
16. Instrucciones explícitas para notificar estas ausencias.
17. Qué criterio se sigue para mantener un expediente abierto y durante cuánto tiempo.
18. A quién se notifica y por qué medios. A
19. Cómo se produce el proceso de inserción después de haber estado a cargo de las instituciones de protección.
20. Seguimiento después de abandonar los programas.
21. Cómo se documenta a los menores.
22. Qué requisitos se exigen en cada comunidad autónoma para contar con permiso de residencia (tiempo transcurrido desde que fue puesto a disposición de las entidades públicas o tiempo transcurrido desde que dicta resolución de tutela).
23. Qué requisitos se exigen para lograr el permiso de trabajo.

3.2. PROCEDIMIENTO

3.2.1. Muestra

Para alcanzar el objetivo del estudio se seleccionaron varias provincias del estado español donde se trató de recabar información. El criterio de selección se sustentó en los siguientes criterios:

- Incorporar las provincias que más se han visto afectadas por la llegada de menores no acompañados procedentes de otros países.

- Representar los diferentes modelos y estrategias de actuación que se están implementando en los sistemas de protección de las diferentes administraciones públicas, muy relacionados con el volumen de casos atendidos en sus servicios.
- Añadir aquellas provincias o comunidades, que por su situación geográfica y tamaño experimenten el mismo tipo de dificultades que el Principado de Asturias en la atención de este colectivo.

Siguiendo estos criterios se iniciaron contactos con las administraciones de las siguientes comunidades y provincias:

- Volumen de casos: Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Vizcaya.
- Criterio de semejanza por situación geográfica: Galicia, Cantabria, País Vasco.
- Con el fin de representar otros modelos de actuación que pudieran no verse reflejados en los anteriores, se incluyeron en el estudio las siguientes regiones: comunidades de Aragón, Castilla y León, Murcia y Valencia.

Una vez realizada la selección se procedió a contactar con las administraciones públicas con competencias en la atención de menores en desamparo de los distintos territorios.

No obstante, la respuesta obtenida fue muy desigual. Algunas comunidades rehusaron responder a las cuestiones planteadas por estar en ese momento en proceso de cambio y replanteamiento de su propio modelo de actuación, por no disponer de tiempo, y en otros casos, por no poder localizar a la persona o personas idóneas para responder a las cuestiones planteadas.

Por ello, y tratando de recoger información de todas las regiones mencionadas, también establecimos contactos con dispositivos de atención directa, entidades privadas u ONG que por su trato directo con estos menores pudieran ofrecernos información fidedigna y útil para nuestro propósito.

Finalmente, obtuvimos información y documentación sobre las actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados de las siguientes entidades públicas y privadas:

TERRITORIO	FUENTE/S DE INFORMACIÓN	METODO DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN
Aragón	- Técnico del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.	Entrevista personal
Cantabria	- Técnico responsable de los casos de MENAS en la sección de recursos especializados del Servicio de Atención a la Infancia, Adolescencia y Familia de la Dirección General de Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria.	Entrevista personal
Castilla y León	- Director técnico del servicio de Protección a la Infancia de la Junta de Castilla y León. - Técnicos del servicio de Protección a la Infancia de la Junta de Castilla y León asignados a casos de MENAS.	Entrevista personal
Cataluña	- ASJTET (Àrea de Suport al Jove Tutelat i Extutelat) de la Secretaria de Infancia de la Generalitat. - Miembro de una Fundación que trabaja con menores extranjeros no acompañados - Coordinador de las Plataformes d'Educació Social dels Salesians de Catalunya.	Entrevista telefónica (sobre recursos de preparación para independencia) Entrevista telefónica (sobre la fase de ejecución)
Galicia	- Responsable del Servizo do Defensa de Menor de la Xunta de Galicia.	Cuestionario
Guipúzcoa	- Técnicos de la Unidad de Acogimiento residencial y urgencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa.	Entrevista de grupo
Murcia	- Técnico asignado a los casos de MENAS de la Dirección General de Familia y Menor de la Comunidad Autónoma Región de Murcia.	Entrevista personal
Tenerife	- Técnico asignado a los casos de MENAS del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife.	Entrevista telefónica
Vizcaya	- Técnico responsable de casos de MENAS en la Unidad de Acogimiento Residencial y Educador del programa de Documentación de la Diputación Foral de Bizkaia.	Entrevista personal

En las citadas provincias y comunidades, el perfil de los menores atendidos responde fundamentalmente a las siguientes características: *varón de 15-17 años de origen marroquí*. No obstante, también hay un número importante de menores de otras nacionalidades, sobre todo, subsaharianos. En algunos casos, estos jóvenes proceden de un plan acordado por el gobierno y las CC.AA. para trasladar menores desde los centros de acogida canarios hasta la península y en otros casos, son menores que han comenzado su recorrido en ésta sin pasar previamente por Canarias.

Entre los territorios encuestados el número de menores extranjeros acogidos oscilaba en el primer semestre de 2009 entre los 370 de Vizcaya y los 30-40 de Huesca y Teruel. Debe tenerse en cuenta que los datos son aproximados, basados en la aportación de los informantes al no haber podido acceder a estadísticas oficiales:

- Aragón: la provincia de Zaragoza tiene la guarda o tutela de 80 menores, mientras que Huesca y Teruel 30-40.
- Cantabria: 52 menores entre 13 y 18 años.
- Castilla y León: 60-70 menores, con edades entre 16 y 17 años. Sólo un niño de 11 años.
- Galicia (datos ofrecidos únicamente de la provincia A Coruña): 65 menores.
- Murcia: 40-50 menores.
- País Vasco: la provincia de Vizcaya tiene unos 370 menores con medida de guarda o tutela, también con edades entre los 15 y 18 años fundamentalmente. La provincia de Guipúzcoa acoge a unos 160 menores extranjeros no acompañados.
- Tenerife (excluidos los alojados en centros de emergencia –DEAMENAC–, la cifra alude a los acogidos en centros de protección de primera acogida o residenciales): 76 menores (de ellos únicamente dos son chicas) de entre 14 y 17 años. En la actualidad tienen un niño de nueve años acogido.

A pesar de no contar con estadísticas oficiales sobre el número de menores extranjeros no acompañados con medida protectora en cada territorio, incluimos las cifras publicadas en el Anuario de estadísticas sobre asuntos sociales del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2007) respecto al número de altas en acogimiento residencial y

la tasa por cada 100.000 habitantes menores de 18 años en cada comunidad. Estas cifras, si bien solo aluden a la incidencia (nuevas altas por año), permiten hacernos una idea de lo que representan las cifras de menores extranjeros antes mencionadas.

ALTAS EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL POR COMUNIDAD AUTÓNOMA				
	VALORES ABSOLUTOS		TASAS DE INCIDENCIA (*)	
	2005	2006	2005	2006
TOTAL	9.285	10.621	121,8	137,7
Andalucía	2.750	2.529	175,9	161,6
Aragón	442	642	227,9	327,6
Asturias	91	238	68,6	180,9
Baleares	234	507	126,9	267,6
Canarias	187	174	50,0	46,0
Cantabria	51	179	61,7	215,4
Castilla-La Mancha	188	196	53,9	55,9
Castilla y León	406	492	114,2	139,5
Cataluña	636	726	54,0	60,1
Comunidad Valenciana	1.223	1.673	149,3	199,8
Extremadura	158	203	78,0	101,5
Galicia	433	587	111,9	152,9
Madrid	925	956	87,8	88,5
Murcia	385	421	141,0	151,2
Navarra	200	175	200,3	171,8
País Vasco	657	787	212,2	252,6
Rioja (La)	63	70	131,5	143,3
Ceuta y Melilla	256	66	1.497,0	391,4

Fuente: Anuario de estadísticas sobre asuntos sociales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

(*) Tasa de incidencia: altas de acogimiento residencial por cada 100.000 habitantes menores de 18 años.

3.2.2. Instrumento

Con el objeto de recopilar información de cada territorio se elaboró una entrevista estructurada sobre las actuaciones llevadas a cabo durante cada una de las fases del proceso de intervención.

Dicha entrevista fue diseñada para administrarse personal o telefónicamente a *informantes clave* de cada entidad. En algunos casos fue aplicada a una única persona y en otros a un grupo de dos o tres profesionales.

Entendemos por *informante clave* a personas que por su profesión y cargo son conocedoras del tema de estudio. En este caso, las personas entrevistadas fueron en su mayoría técnicos de los servicios especializados de protección a la infancia responsables o coordinadores de la atención a menores extranjeros.

La entrevista (ver anexo) aborda cuestiones referentes a cada una de las fases del proceso de intervención, tratando de recoger las preguntas planteadas desde el IAASIFA a la hora de encargar el estudio:

- Fase de localización
- Fase de investigación
- Fase de toma de decisiones
- Fase de ejecución

3.2.3. Procedimiento: fases del estudio

El procedimiento llevado a cabo para responder al objetivo del estudio se dividió en cuatro fases:

- **Fase 1.** *Revisión de documentos publicados sobre intervención con menores extranjeros y elaboración de instrumentos.* Diciembre de 2008-Marzo de 2009.
- **Fase 2.** *Establecimiento de contactos con los responsables de los servicios de infancia de las comunidades autónomas.* Febrero de 2009-Mayo de 2009.

Una vez elaborada la entrevista se iniciaron los contactos con los responsables de los servicios de protección de las comunidades autónomas. En estos

contactos se explicaba el interés y la necesidad de recoger la información y se facilitaba el poder hacerlo en entrevista personal o mediante entrevista telefónica. En ambos casos se enviaba previamente el instrumento de recogida de información para que quienes tuviesen que responder a nuestras preguntas hubiesen tenido tiempo de asesorarse y reflexionar sobre las mismas. (Solicitud de colaboración: anexo 2).

- **Fase 3.** *Recogida de información.* Marzo de 2009-Agosto de 2009.
- **Fase 4.** *Elaboración del informe.* Agosto de 2009-Septiembre de 2009.

CAPÍTULO 4

ESTUDIO:
REVISIÓN DE ACTUACIONES EN
LAS FASES DE INTERVENCIÓN

4.1. FASE DE LOCALIZACIÓN

En este apartado trataremos de responder a las cuestiones referentes a la primera fase del proceso de intervención con menores extranjeros no acompañados: la fase de localización. Las cuestiones planteadas a los informantes clave se estructuraron a lo largo de la entrevista del siguiente modo:

- ¿Quién actúa en un primer momento? Y si la *localización* se produce por la noche ¿qué ocurre? ¿En qué momento y quién notifica a la Fiscalía de Menores la localización del menor?
- ¿Cómo se presta la atención inmediata? ¿En qué circunstancias permanecen los menores en dependencias policiales?
- Referente a la *documentación*, ¿qué ocurre si el menor está documentado? ¿Cómo se investiga la fiabilidad de esa documentación?
- ¿Qué ocurre si no está documentado? Y si no lo está y se tienen dudas sobre su edad, ¿qué ocurre entonces?
- Respecto a las *pruebas de determinación de la edad* ¿quién ordena que se practiquen y qué pruebas se llevan a cabo? ¿Quién las interpreta y emite el informe al respecto? ¿En qué momento interviene el forense? ¿Quién, a quién y por qué medios se informa de los resultados? ¿Qué efectos produce el informe médico y en qué momento?
- A falta de documentación, ¿qué necesita la Fiscalía u otro órgano judicial para decretar una edad a efectos civiles y penales?
- ¿Existen *protocolos explícitos de actuación*?
- ¿En qué momento se solicita la intervención de la *Entidad Pública de Protección*? ¿En qué momento se pone al menor a disposición de ésta?
- *Perfil de los menores*: origen, documentación que traen consigo, proyecto migratorio, necesidades.

Para dar respuesta a estas preguntas se irá describiendo la información ofrecida por los informantes clave de cada región junto a directrices de diferentes resoluciones y

normas legales y aportaciones publicadas en documentos de *buena práctica* sobre la materia

En concreto, se incorporan algunos principios extraídos del informe de UNHCR–ACNUR y Save the Children (2006) sobre *La participación de los menores extranjeros no acompañados: el derecho a ser oído*. Este documento surge de una mesa de trabajo organizada en torno al derecho de los menores extranjeros no acompañados a ser oídos. Según estas organizaciones éste es un derecho básico sobre el que se cimenta el derecho de protección de menores y por tanto, una preocupación de los agentes implicados en la intervención con este colectivo. Este derecho es reconocido en todas las normas relativas a menores y afecta a todas las fases del proceso. Es, además, especialmente relevante en el caso de los menores extranjeros no acompañados por su situación de extrema vulnerabilidad. En este debate participaron representantes de los ministerios implicados en la atención a MENA y representantes de CC.AA.

4.1.1. Procedimiento en el momento de la localización

La mayoría de los lugares coinciden en afirmar que en muchos casos son los propios jóvenes quienes se dirigen a las Comisarías de Policía identificándose como menores y solicitando ser atendidos.

Para comenzar, en este caso UNHCR – ACNUR y Save the Children (2006) apuntan que:

En todas las entrevistas a la hora de pedir acceso a servicios o procedimientos legales, los menores deberán tener a su disposición **intérpretes debidamente formados**.

En cualquier caso, independientemente de si es el menor quien acude a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o si es localizado por éstas, en el momento en que se identifica a sí mismo como **menor** es derivado a un centro de protección, generalmente de primera acogida. En la mayoría de las regiones las pruebas de determinación de la edad se realizan con posterioridad al ingreso en primera acogida, verificándose la

información en un plazo que oscila entre 24 horas y una semana. El procedimiento que suele ponerse en marcha es el siguiente: una vez el menor es localizado por la policía son éstos quienes lo notifican a fiscalía. Las pruebas pueden realizarse en ese momento o al día siguiente (en función de la hora en la que se localice al menor y en función de la comunidad autónoma de referencia), en ambos casos el menor es remitido a un centro de protección –en la mayoría de los lugares–, en el que esperará para realizar las pruebas o hasta que se conozca el resultado si ya se han practicado.

Tan sólo uno de los lugares de los que se ha obtenido información constata que no se admite a los presuntos menores en centros de acogida (sistema de protección) hasta no verificar su minoría de edad mediante las pruebas que se consideren oportunas. Aunque, la legislación aplicable en la materia (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre) determina que, “una vez localizado un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se informará a los servicios de protección de menores para que, en su caso, le presten la atención inmediata que precise”, existe una Instrucción de la Fiscalía 2/2001, de 28 de junio de 2001, en la cual se recoge lo siguiente *“En primer lugar, hay que evitar que el presunto menor, una vez localizado por la policía, sea trasladado con cierto automatismo a un centro de internamiento de menores. Ello sólo será preciso, conforme al espíritu y letra de la Ley, en aquellos supuestos excepcionales en que precise una atención inmediata que sólo le pueda ser prestada en un centro de esa naturaleza. En la mayor parte de los supuestos, por el contrario, o bien no necesitarán dicha atención o les podrá ser proporcionada por los propios agentes policiales, quienes inmediatamente deberán poner el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal. En caso contrario, el traslado indiscriminado a un centro de menores tutelados de quienes afirman ser menores de edad, aunque sólo sea para pernoctar durante una noche, puede ocasionar graves trastornos en el régimen y desarrollo de las actividades del centro, con el consiguiente perjuicio para los restantes internos, sobre todo si se tiene en cuenta que con frecuencia las pruebas médicas pueden determinar «a posteriori» que los sedicentes menores superan con creces los dieciocho años”*.

Cuando la localización se produce durante la noche la manera de actuar sigue siendo la misma, derivando a los menores a centros, salvo la excepción antes reseñada y otra comunidad en la que en el caso de ser localizados por la noche no es hasta el día siguiente cuando ingresan en un centro de protección.

En el *Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados* aprobado por el grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración (2005) se establece que “sólo excepcionalmente, el supuesto menor indocumentado ingresará en un centro de protección o recurso social adecuado, cuando precise atención inmediata, si no se han podido cumplir las pruebas de determinación de la edad”.

Algunos de los profesionales entrevistados cuestionaron la pertinencia de acoger a un joven en un centro de protección sin haber determinado previamente su edad, manifestando los desajustes que puede provocar la presencia de un adulto en este tipo de programas. Relataron experiencias de este tipo y el impacto que supuso la posterior expulsión en el resto de los acogidos.

Con respecto a esta información, nos gustaría añadir dos datos referentes al contraste entre la información facilitada por los jóvenes con respecto a su edad y la determinada por la prueba forense. Así, en el documento *Programa de Atención a Menores Extranjeros No Acompañados en Bizkaia* se recoge que en la actualidad estas fechas tienden a coincidir. En una investigación llevada a cabo por nuestro grupo de investigación (Grupo de Investigación en Familia e Infancia – Universidad de Oviedo) sobre menores extranjeros no acompañados residentes en centros de protección en una comunidad autónoma a partir de los registros aportados por los equipos educativos se obtiene que la media de edad que los jóvenes informan es de 16 años y sin embargo, la estimada por la prueba forense se sitúa en torno a los 15 años.

El tiempo que puede pasar entre el ingreso del menor en un centro de protección y la determinación de su edad es muy diferente entre unos lugares y otros, oscilando entre pocas horas y varios días. A continuación se describe el procedimiento de una de las provincias:

En el caso de Vizcaya el procedimiento recogido en su *Programa de Atención a Menores Extranjeros No Acompañados* es el siguiente: en el momento en que se localiza a un posible menor de edad extranjero indocumentado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ponen este hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal para que tenga constancia de ello y además autorice las pertinentes pruebas oseométricas en aras a determinar la edad –siempre y cuando no exista algún documento acreditativo de la misma o éste sea de dudosa credibilidad–. Si el menor llega antes de las 14 horas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado le acompañan a realizar las pruebas. Si llega pasadas las 14 horas, con un Decreto de Fiscalía son remitidos al centro de protección y las pruebas se llevarán a cabo al día siguiente.

Una vez hecho esto, se introducen las huellas dactilares del presunto menor de edad en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados que gestiona las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Tras la determinación de la edad se pone en conocimiento inmediato de la Entidad Pública de Protección de Menor y se traslada al menor de edad al centro de primera acogida, donde se le prestará la atención inmediata que precise. El menor es acompañado al centro por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con una orden de ingreso procedente del Ministerio Fiscal.

Cuando es necesario trasladar al menor a efectuar las pruebas porque ha sido ingresado en el centro sin que se hubiesen llevado a cabo, el joven será acompañado por personal destinado a tal fin al centro sanitario para la realización de las pruebas oseométricas. El médico forense remitirá los resultados al Ministerio Fiscal, quien los comunicará al Servicio de Infancia y al centro de acogida. En el caso de que el resultado indique que el joven es mayor de edad se procede al cierre del expediente en el Servicio de Infancia. El joven sale del centro pero se le orienta hacia otros servicios sociales adecuados a su situación.

Al analizar la distribución de la **red de centros y programas de urgencia** que acogen a esta población en los diferentes sistemas de protección, encontramos que cada vez es más habitual una cierta especialización de los recursos. En función del volumen que represente esta población, es frecuente que exista un recurso de urgencia específico para menores extranjeros, donde no suelen ser derivados ni menores autóctonos, ni chicas, ni los más pequeños (el corte de edad varía, entre los 12 y 14 años).

En caso de tratarse de un menor extranjero más joven (comienza a ser más habitual la llegada de pequeños dentro de las redes de migración) la acogida se efectúa en programas donde se atienden otros niños pequeños del territorio. Cuando es localizada una menor extranjera, y al ser todavía muy excepcionales estos casos, suelen derivarse también a otros recursos de la red (habitualmente donde hay grupos de niños más pequeños).

Los ajustes se van realizando en función del perfil que presenta esta población, dado que la edad es especialmente determinante en las necesidades de intervención planteadas y los procedimientos a llevar a cabo.

Un aspecto que debe señalarse es que la migración de chicas extranjeras no acompañadas es un fenómeno poco detectado en los sistemas de protección, pero no por ello inexistente. Según Trujillo y Morante (2009), “los espacios a los que acceden estas niñas inciden en sus situaciones de exclusión social e invisibilidad”. Afirman estas autoras que las diferencias de género y estos espacios a los que acceden son los elementos que las diferencian de los niños que migran en su misma situación. Los itinerarios de estas jóvenes pueden ser diferentes pero hay una característica común muy relevante y es que dichos espacios están conectados con lo privado, bien sea relacionados con familia extensa, explotación laboral o prostitución.

Parece ser que el número de chicas es mucho menor con respecto a los chicos y su procedencia más variada (países del Este, Latinoamérica y Marruecos). Todas las comunidades y provincias encuestadas señalan un número muy reducido de menores extranjeras no acompañadas. Como ejemplo, en A Coruña en el momento de la entrevista de los 65 expedientes abiertos tan solo cinco eran pertenecientes a chicas; en el caso de Tenerife, sólo 2 chicas de 75 menores acogidos.

4.1.2. Documentación

Respecto a la documentación puede darse el caso de que el menor disponga ya de documentos que lo identifiquen, pero también puede ocurrir que llegue sin ningún tipo de documentación o que incluso disponiendo de ella, en un primer momento, la oculte.

No existe consenso con respecto a si los menores de una u otra procedencia suelen traer documentación. Parece que en cada territorio se han creado diferentes pautas de actuación en los propios menores, siguiendo consejos e instrucciones de otros compañeros. Así, mientras en algunas comunidades los jóvenes presentan inmediatamente la documentación y la traen preparada desde el origen (sabiendo lo que será necesario para agilizar el proceso de tutela), en otras, el miedo o desconfianza de los menores provoca que retrasen su entrega. En todo caso las diferencias sí son notables en función del país o región de origen: es más habitual que los menores que proceden de Marruecos sí traigan documentación y que no ocurra lo mismo con los menores subsaharianos, a excepción de los menores trasladados desde centros canarios, que suelen disponer de documentos que los identifiquen. No obstante, como decimos, existen muchas diferencias en cuanto a los datos aportados por las diferentes comunidades con respecto a este tipo de información.

En el caso de Vizcaya, es necesario que para ser tutelados presenten al menos un documento de filiación con su fecha de nacimiento que les acredite como menores de edad.

Para iniciar el **proceso de documentación** es necesario obtener los siguientes documentos del país de origen (fuente: *Programa de Atención a Menores Extranjeros No Acompañados de Bizkaia*):

- Certificado de nacimiento del país de origen
- Certificado de residencia del país de origen
- Autorización paterna para hacer Pasaporte
- Certificado de antecedentes penales

- Fotocopia del Libro de Familia
- Fotocopia del CIN del Padre

Con estos documentos, más el certificado de empadronamiento y fotografías del menor, se solicita el **Pasaporte**. Si el joven fuese mayor de 16 años, además de todo lo anterior necesitaría el Documento de Identidad Nacional (CIN).

Una vez conseguido el pasaporte se tramitaría la **Autorización de Residencia**. Para ello sería necesaria la siguiente documentación:

- Pasaporte
- Empadronamiento, Tarjeta Sanitaria
- Certificado Médico Oficial
- Solicitud de localización de la familia
- Fotografías

En el caso de Castilla y León para conseguir la **Autorización de Residencia No Lucrativa** se solicita:

- Pasaporte o Cédula de Inscripción
- Resolución de Tutela
- Certificado de empadronamiento y de que asiste a actividades formativas
- Certificado Médico
- Fotografías

Una vez conseguido el Permiso de Residencia, para conseguir la **Autorización de Trabajo** en Vizcaya necesitarían presentar una oferta de empleo. En el caso de Castilla y León para conseguir esta autorización necesitarían presentar la siguiente documentación:

- Pasaporte o Cédula de Inscripción
- Resolución de Tutela
- Autorización de Residencia No Lucrativa
- Informe de la entidad pública favorable a su concesión al considerar la actividad laboral positiva para su integración social

A continuación se describen los **procedimientos llevados a cabo en caso de presentar o no documentación** en el momento de la localización:

- A. **Presentan documentación**, la duda que se plantea, es saber hasta qué punto esos documentos son fiables. En algunos lugares, esa fiabilidad la comprueba el Departamento de Extranjería del CNP o la fiscalía a través de la policía científica. En otros casos, existen en los centros de primera acogida mediadores/traductores de la misma procedencia que los menores acogidos a los que también se les encarga esta función. Por ejemplo, en el caso de Galicia la fiabilidad la comprueba el Departamento de Extranjería de la Policía. Si en el caso de presentar el pasaporte, se duda de su legalidad o de que los datos referidos sean dudosos, se notifica el hecho al fiscal, quien se encarga de valorar su validez.

En el caso de Castilla y León manifiestan las dificultades para constatar con la administración del país de origen la identidad o la veracidad de la documentación.

En otros casos nos han manifestado dificultades tales como que los pasaportes pueden ser totalmente válidos pero donde se ha dado el fraude es en la documentación que se ha presentado para solicitarlos. Esta documentación puede haber sido falsa o incorrecta pero el pasaporte elaborado a partir de ella es válido.

En ocasiones, aunque los jóvenes estén documentados, si existen dudas acerca de la fiabilidad de la documentación, se lleva a cabo igualmente el examen forense para determinar su edad. En cualquier caso, sería el fiscal quien decide la pertinencia o no de realizar estas pruebas.

En este caso UNHCR – ACNUR y Save the Children (2006) señalan que:

... “cuando el menor presente documentación oficial que acredite su minoría de edad, la prueba de edad no será pertinente”.

- B. **Si el menor no presenta ningún tipo de documentación válida**, se solicita al fiscal la autorización para llevar a cabo las pruebas de determinación de la edad.

Por la información facilitada, parece ser que si se duda de la validez de la documentación presentada o no hay documentación, el procedimiento de valoración de la edad se lleva a cabo prácticamente en todos los casos, sin entrar en la consideración de si el joven aparenta, o no, ser menor de edad.

Una vez determinada su edad, el fiscal emite **Decreto Provisional** con la misma. Si es menor, continuaría su recorrido en el sistema de protección y si no lo es, se le comunicaría su salida del mismo. Esta situación puede alterar mucho al resto de los menores que conviven en el centro por ello una buena práctica sería comunicárselo al joven fuera del mismo (en el despacho del técnico de los servicios especializados, en las oficinas de la ONG que se encarga de los trámites burocráticos,...).

4.1.3. Pruebas de determinación de la edad

Referente a las pruebas de determinación de la edad, es el fiscal quien ordena que se lleven a cabo, aunque, en algunas regiones, como Cantabria, Castilla y León o Vizcaya, se puntualiza que previa solicitud de los servicios de protección.

Generalmente la prueba que se lleva a cabo es el examen radiológico de la muñeca. En el caso de Vizcaya se realiza siempre la prueba radiológica de la muñeca y la ortopantomografía. Además, en caso de duda utilizan la radiografía de la clavícula. En otros casos como en Guipúzcoa, sólo se practica la radiografía del carpo (huesos de la muñeca), pero si la información que arroja es que el menor está próximo a la mayoría de edad, entonces también se lleva a cabo la ortopantomografía.

En todos los casos, además de las diferentes pruebas radiológicas se practica un examen médico forense.

Tal y como recogen Garamendi y Landa (2003), dado el volumen de supuestos menores indocumentados que han llegado a Europa en las últimas décadas, la estimación de la edad forense se ha convertido en algo muy demandado por parte de las autoridades de inmigración de los diferentes países. Estos autores señalan que dadas las dificultades inherentes a la estimación de la edad forense, en el año 2000, el Arbeitsgemeinschaft für Forensische Altersdiagnostik der Deutschen Gesellschaft für Rechtsmedizin (Grupo de estudio alemán para la estimación forense de la edad) publicó unas guías para la estimación forense de la edad, en este caso, de individuos sometidos a procedimientos penales. Estas guías recomendaban la práctica de las siguientes pruebas:

1. Examen físico: obtención de medidas antropométricas (peso, talla, tipo constitucional); inspección de signos de madurez sexual; identificación de patologías que puedan alterar el desarrollo madurativo.
2. Examen radiográfico de la mano izquierda.
3. Examen externo del estado de la dentición y radiografía dental.
4. Examen radiográfico de la región cervical, en el caso de que interesase confirmar si la edad cronológica es mayor o menor de 21 años de edad.

Además de las pruebas los autores de estas guías hacen una serie de recomendaciones a la hora de valorar los resultados obtenidos. La primera recomendación era que los datos fuesen contrastados con estudios de referencia adecuados al sujeto examinado. Al seleccionar dichos estudios deberían tenerse en cuenta variables étnicas, socioeconómicas, patológicas que pudiesen estar influyendo, así como el grado de error intra e interobservador. Recomendaban, por último, que se especificase el resultado de cada una de las pruebas por separado y la estimación de la edad se aportase como la más probable, indicando el grado de probabilidad.

Garamendi y Landa (2003) señalan asimismo, que sería necesario que los menores se sometiesen a las pruebas de manera voluntaria, lo que exigiría un consentimiento libre e informado. La información facilitada al menor tendría que incluir los objetivos y consecuencias legales potenciales de los resultados, la necesidad de vulnerar su derecho a la intimidad durante las exploraciones y el peligro físico potencial de algunas de ellas.

En lo que se refiere a la fiabilidad de estas estimaciones, Garamendi, Landa, Ballesteros y Solano (2003) apuntan que si bien la fiabilidad de estas pruebas no parece ser la óptima, la radiografía del carpo (edad ósea) es el método más útil, seguido del método de Dermijian (edad dental). Además, consideran que la combinación de ambas variables supone una mejoría significativa en la predicción de la edad cronológica y permite minimizar el número de errores.

Con respecto a las pruebas de determinación de la edad según UNHCR – ACNUR y Save the Children (2006) debería tenerse en cuenta lo siguiente:

Por un lado, “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”.

Y por otro lado, “en los supuestos en los que exista controversia sobre la edad del menor, una vez realizadas las pruebas periciales pertinentes, el Ministerio Fiscal deberá pronunciarse sobre la misma”.

Además, “los menores deberían ser:

- **Informados adecuadamente** por un representante del Ministerio Fiscal de forma comprensible para su edad y madurez y en su idioma.
- **Escuchados** para que su madurez psicológica pueda ser valorada.
- Tener acceso a **asistencia jurídica** antes de que se les someta a la prueba de edad.
- Si el menor no estuviera de acuerdo con los resultados de la prueba de edad, se le debería ofrecer la **opción de realizar una segunda prueba.**”

En este mismo informe también se hacen recomendaciones sobre los **medios diagnósticos** a emplear para la estimación forense de la edad y que serían los que constan a continuación:

1. **Examen físico general:** especificando peso y talla del sujeto, biotipo e índice de masa corporal, evolución de signos de maduración sexual y conclusiones del examen médico general, describiendo cualquier signo sugestivo de una condición patológica que pudiera interferir con el ritmo madurativo del menor.
2. **Estudio radiográfico del carpo de la mano izquierda.**
3. **Examen de la cavidad oral y estudio radiográfico dental.** Este examen estaría orientado a definir condiciones patológicas que pudieran alterar el ritmo de maduración dental y a valorar el estado de maduración y mineralización dentales.

En la mayoría de los casos estas pruebas se llevan a cabo en uno o varios hospitales públicos de la región que cuentan con protocolos de actuación con plazos de tiempo establecidos para emitir el informe de resultados. En otros casos, son los forenses dependientes de fiscalía quienes las llevan a cabo.

Una vez practicadas las pruebas y obtenida una resolución, es fiscalía quien **notifica** a los servicios de protección su dictamen y éstos a su vez, se lo comunican a los centros. En algunos casos, si las pruebas determinan que el joven es mayor de edad, fiscalía puede comunicarlo directamente al centro.

Según el *Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados* aprobado por el grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración (2005) “las Instituciones sanitarias colaborarán en el procedimiento, realizando con carácter prioritario las pruebas oseométricas necesarias para determinar la minoría de edad” y la “comunicación de los resultados de las pruebas médicas deberá hacerse a Fiscalía de Menores, con una copia a la Delegación o Subdelegación del Gobierno, para su comunicación, a su vez: a la Dirección General de la Policía y a la Entidad Pública de Protección de Menores”.

A pesar de la información aportada por las comunidades autónomas consultadas en el momento de la recogida de datos, creemos relevante mencionar aquí la consideración hecha por el Defensor del Pueblo (2005) a este respecto quien señala que “... en la mayoría de las ocasiones se asume como edad de la persona sometida a las pruebas médicas la que aparece en el dictamen médico que se ha efectuado, sin que exista un acto expreso del fiscal en el que realice una interpretación jurídica de ese dictamen, el cual puede ser completado con otra serie de pruebas...”. Afirma, por tanto, que “sería deseable que en todos los casos existiera un pronunciamiento jurídico expreso en el que el fiscal valorando todas las pruebas se pronunciara sobre la edad del menor”. Esto es así, porque la existencia de ese acto, permitiría un posible recurso. Lo que no ocurre con el informe médico.

En lo que hay diferencias es en **quién comunica el resultado al presunto menor**. En algunos casos, son los propios técnicos de los servicios especializados y en otros, los equipos educativos los que transmiten la información al joven.

Para concluir este apartado puntualizar brevemente que con respecto a la posibilidad o no de realizar las pruebas radiológicas en contra de su consentimiento, el Defensor del Pueblo recoge en su *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España* (2005), que en estos casos, deberá tenerse en cuenta la sentencia de 11 de marzo de 1996 del Tribunal Constitucional en la que se llega a la conclusión de que es posible realizar una prueba radiológica, sin contar con el consentimiento del afectado.

4.1.4. Protocolos de actuación

Existe un protocolo de actuación con MENA elaborado por el Observatorio de la Infancia, órgano dependiente en la actualidad del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, en donde están representadas las Administraciones General del Estado, Autonómicas y Locales, así como las organizaciones no gubernamentales que

trabajan en el campo de la infancia y sobre él, la mayoría de las localidades han hecho pequeños ajustes para adaptarlo a su idiosincrasia.

Además de estos protocolos más generales, en los diferentes territorios se han ido elaborando documentos más o menos extensos para concretar algunas otras cuestiones de procedimiento. Por ejemplo, en Zaragoza se han elaborado documentos para guiar el procedimiento de documentación de los menores o en Vizcaya disponen de protocolos para realizar trámites burocráticos, para solicitar plazas en centros educativos y protocolos sanitarios.

4.1.5. Entidad Pública de Protección

Otra de las cuestiones planteadas es examinar en qué momento del proceso se solicita la intervención de la entidad pública de protección.

En la mayoría de las comunidades consultadas esto sucede desde el mismo momento en que el presunto menor se identifica como tal y se le envía a un centro de protección a la espera de que se practiquen las pruebas para determinar la edad.

Sin embargo, existe alguna región donde la intervención por parte del sistema de protección no se inicia hasta la confirmación de la minoría de edad. En este caso el joven espera el resultado de las pruebas.

No obstante, esta intervención de la entidad pública de protección no implica que se tome una decisión en cuanto a la situación legal, adoptando la guarda o tutela. Como veremos más adelante, este procedimiento se demora más en el tiempo y es precedido de otras actuaciones.

4.1.6. Perfil de los menores

Tal y como habíamos reseñado anteriormente, el perfil de los menores atendidos en los lugares de los que disponemos información es fundamentalmente:

Varón de origen magrebí, fundamentalmente procedente de Marruecos, y cuya edad oscila entre los 15 y los 18 años.

El mayor volumen de jóvenes atendidos lo suponen los chicos magrebíes (Marruecos y Argelia), seguidos cada vez más de cerca por menores subsaharianos (Mali, Senegal, Gambia, Guinea Conakry, etc.) –en unos casos procedentes de Canarias y en otros casos, menores cuyo primer destino ha sido la península–.

Algunas comunidades autónomas señalan que han comenzado a recibir menores procedentes de países hasta ahora poco frecuentes, por ejemplo, Costa de Marfil o Burkina Faso.

Éste es un dato a tener en cuenta en la intervención con estos menores, por las dificultades de convivencia que pueden llegar a darse acogiendo a menores de diferentes procedencias en los mismos centros. Según han expresado en varias ocasiones los profesionales de atención directa y técnicos de los servicios especializados, algunas veces se ha acogido a menores extranjeros no acompañados procedentes de zonas diferenciadas del mismo país que presentaban conflictos culturales, étnicos,... y esto ha generado problemas de convivencia dentro de los hogares. Las diferencias culturales junto a las características y necesidades individuales de cada joven, implican la necesaria diferenciación y diversificación de las intervenciones.

La literatura es consistente con la información aportada por nuestros informantes respecto a la diversificación de los orígenes de estos jóvenes. Según Calzada (2007) la mayoría de los menores extranjeros no acompañados que llegan a nuestro país podrían clasificarse en tres grandes grupos: menores procedentes del Magreb

(Marruecos y Argelia), menores procedentes de estados subsaharianos y menores procedentes del Este (Rumanía y Moldavia).

4.1.6.1. Menores marroquíes

Entre las causas de la inmigración de los jóvenes marroquíes encontramos la pobreza socioeconómica del país de origen así como la falta de sistema de protección que se haga cargo de los menores desamparados. Apunta SOS Racismo (2004) que en “Marruecos hay muchas asignaturas pendientes en torno a la protección a la infancia” a pesar de las últimas reformas legislativas llevadas a cabo en este país.

Con respecto a las situaciones familiares en los países de origen, afirma de nuevo Calzada (2007) que en contra de lo que se cree sólo el 15 % de los menores serían lo que denominaríamos niños de la calle. Marzal (2005) y Ararteko (2005) coinciden en señalar la baja tasa de estos menores. El 75% restante se distribuyen de la siguiente manera:

- a) El 10% provienen de situaciones familiares estables.
- b) Un 40% procede de situaciones familiares estables pero donde se dan dificultades económicas. Precisamente estas dificultades pueden ser la causa de que estos menores comiencen a presentar problemas de escolarización, pasen mucho tiempo en la calle y comiencen a tener sus primeras experiencias laborales.
- c) El 35% restante está conformado por menores que han vivido una situación familiar inestable, con precariedad económica y una fuerte desestructuración familiar.

El **perfil de los menores marroquíes** que nos encontramos viene marcado por las siguientes características (Bravo Rodríguez, 2005):

- Fundamentalmente se trata de varones (Ararteko, 2005; Calzada, 2007; Marzal, 2005). Se señala en Jiménez (2003) y también en el Proyecto CON RED (2004) que esto es así porque las mujeres no son tan visibles.
- Suelen tener bastantes hermanos (Ararteko, 2005; Calzada, 2007).

- La edad media está en torno a los 16 años (Calzada, 2007). El proyecto CON RED (2004) estima que la edad oscila entre los 15 y los 17.
- Mayor madurez que la que corresponde a su edad cronológica (Calzada, 2007).
- Relación periódica con familia de origen (Ararteko, 2005; Calzada, 2007; Dirección General de Infancia y Familia de Andalucía, 2001; Jiménez, 2003).
- Deseos de mejorar su situación personal y familiar (Calzada, 2007).
- Proyecto migratorio claro (Calzada, 2007; Ararteko, 2005): conseguir documentación y trabajar lo más pronto posible. Marzal (2005) indica un proyecto migratorio familiar y para buscar trabajo. Apunta Jiménez (2003) que la mayoría tiene claras expectativas laborales.
- Gran movilidad geográfica dependiendo de la consecución o no de sus objetivos (Calzada, 2007; Marzal, 2005; Jiménez, 2003). Además de esto el Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko, 2005) señala que acuden aquí después de varios intentos, de acuerdo con la información o rumores que les llegan de aquellos lugares donde la inserción es más fácil. Han llegado tras varios intentos para cruzar la frontera y el motivo de llegada es que les han dicho que aquí conseguirán papeles y serán bien tratados. Aunque también hay quién está por azar o de paso.
- Bajo nivel de cualificación (Calzada, 2007; Proyecto CON RED, 2004; SOS Racismo, 2004; Dirección General de Infancia y Familia, 2001), aunque hayan estado escolarizados no han terminado la escolaridad obligatoria aunque suelen tener algún tipo de experiencia laboral (SOS Racismo, 2004).
- Rechaza la escolarización reglada prefiriendo actividades formativas que le permitan conseguir un empleo. En este caso en el informe del Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko, 2005) se señala que están muy motivados para las actividades formativas ligado esto a querer trabajar cuanto antes. Según este informe buscan aprender un oficio y dominar el castellano.
- Se relaciona poco con jóvenes autóctonos (Calzada, 2007) salvo algunos que participan en grupos deportivos o en el trabajo (Ararteko, 2005).
- Sufre un gran choque entre sus expectativas y lo que se encuentra (Marzal, 2005; Ararteko, 2005).
- No contempla el retorno (Calzada, 2007).

- Conoce la legislación y el sistema de protección: aspecto muy presente en los jóvenes que llegan en la actualidad y conocen experiencias previas de conocidos y familiares.

A pesar de todo lo mencionado es necesario afirmar que aún compartiendo un origen cultural no constituyen un grupo uniforme y para no cometer errores es necesario hacer evaluaciones individualizadas en cada caso.

Cabrera (2005) distingue hasta tres perfiles diferenciados de menores marroquíes. Cada uno de ellos presenta características diferenciales de los otros dos que tienen una gran relevancia a la hora de programar la intervención. Basándonos en la información aportada por este autor describiremos brevemente estos tres grupos.

En primer lugar, los **menores con referentes familiares en Marruecos** y que generalmente son menores procedentes del **ámbito rural**. Los rasgos definitorios de este grupo son los siguientes:

- Proviene del interior del país: Beni Mellal, Jenifra, Joribga, Azilal, Kala'a Serhagna... y aldeas del interior, donde la idea de la emigración está muy presente porque muchos lo han conseguido.
- Conocen sólo su estilo de vida, sus hábitos son muy distintos a los nuestros, lo que conlleva que les cueste más adaptarse a nuevas costumbres.
- Generalmente el viaje lo ha pagado la familia. Su migración es una apuesta familiar para salir adelante. A veces, ellos mismos han trabajado y con sus ahorros emprenden la emigración.
- Su viaje es algo organizado, tienen un plan de viaje. Traen números de teléfono, contactos,... de personas que pueden ayudarles a conseguir su objetivo.
- Su objetivo es claro: buscar trabajo, ganar dinero y mantener a sus familiares.
- Mantienen una buena relación con la familia.
- Si presentan comportamientos antisociales, éstos son ocasionales y generalmente relacionados con la frustración.
- Presentan hábitos de higiene, alimentación y sueño adquiridos.
- Son capaces de confiar en adultos e instituciones.

En segundo lugar, tendríamos un grupo de menores también **con referentes familiares en Marruecos** pero en este caso, provenientes de la **zona urbana**. Las características más relevantes de este grupo son las siguientes:

- Vienen con el único motivo de vivir una aventura y porque quieren mejorar sus expectativas de vida. Europa es su referente económico, su ideal, quieren acceder a bienes materiales y esperan que sea fácil.
- Han visto en los medios de comunicación cómo es la vida aquí y han decidido que quieren vivir como los jóvenes autóctonos.
- Proceden de ciudades como Rabat, Casablanca, Tánger, y generalmente no de los suburbios.
- Proviene de familias sin problemas económicos o, al menos, sin gran desestructuración.
- Han tenido o tienen trabajo en la ciudad por lo que pueden traer consigo una importante cantidad de dinero.
- Suelen estar cerca de la mayoría de edad.
- Mantienen relación con la familia.
- Presentan hábitos de higiene, alimentación y sueño adquiridos.

Por último, nos faltaría por describir los menores que llamaríamos **“en la calle” y/o “de la calle”**. En este caso, estos menores presentan las particularidades que siguen:

- Son los más jóvenes de todos. Su edad suele estar por debajo de la media de la edad de los menores que llegan a nuestro país. La mayoría provienen de la zona norte y suelen venir solos.
- Suelen ser huérfanos o formar parte de familias desestructuradas. Si hay referentes, la familia desconoce el plan de emigración.
- Son impulsivos, muestran incapacidad para asumir responsabilidades, asumen riesgos sin miedo porque sienten que no tienen nada que perder.
- Son incapaces de expresar sentimientos, viven con un desapego a todo muy acentuado. Pueden presentar graves problemas de conducta.

- Están acostumbrados a “sobrevivir como sea”. Sin un objetivo claro, emigran sin previsión, a la búsqueda de la aventura, del cambio. Optan por el acceso terrestre (bajos de camiones).
- Rechazan la medida de internamiento, por lo que suelen llevar a cabo numerosas fugas.
- No tienen hábitos adquiridos (higiene, educación, etc.).
- Desconfían de los adultos. Las autoridades representan para ellos fuerzas represoras. Se han socializado en la ley del más fuerte.
- Presentan problemas de salud, en ocasiones, una fuerte adicción a inhalantes. Algunos desarrollan patologías mentales y sanitarias graves.
- Son menores abandonados en las calles, sin escolarizar. Suelen ser víctimas de la explotación infantil.

4.1.6.2. Menores subsaharianos

Pero aunque el mayor volumen de menores extranjeros no acompañados que llegan a nuestro país son procedentes de Marruecos, en los últimos años ha crecido mucho el número de menores **subsaharianos**. Estos jóvenes suelen proceder de países como Senegal, Nigeria, Mauritania, Mali, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry, Ghana, Camerún, Gambia, Liberia y Costa de Marfil (Calzada, 2007). “Proviene de situaciones de extrema pobreza, donde perviven regímenes políticos autoritarios y corruptos y donde arrasaron los desastres naturales, los conflictos armados y las enfermedades endémicas” (Calzada, 2007). Este mismo autor señala que estos menores, a diferencia de los anteriores, suelen llegar a España en cayuco. Para ello las familias pueden haber vendido sus escasos bienes de subsistencia para reunir los 1.500 € que puede costarles el viaje. Vienen de una cultura muy diferente a la occidental y que ha recibido muy poca influencia de ésta, lo que provoca que presenten dialectos de raíz muy diferente, que den una gran importancia a la religión y que sean menores que ocasionan escasa conflictividad.

4.1.6.3. Menores de países del Este

Para finalizar quedaría por mencionar los menores procedentes de los países del Este (fundamentalmente Rumanía y Moldavia). La causa de la migración de estos jóvenes es predominantemente económica. A veces, emigran con sus familias, acompañados de otros adultos, solos o con mafias (Calzada, 2007). Los que vienen acompañados por adultos suelen pasar poco tiempo en los sistemas de protección ya que rápidamente son “reclamados” por éstos. La mayor preocupación de los que vienen solos es enviar dinero a sus familias.

Aunque la mayoría de las comunidades autónomas señalan que estos menores poseen un **proyecto migratorio** claro –trabajar y ayudar a sus familias– no existe consenso con respecto a este dato. Probablemente, porque las comunidades que dudan con respecto a esta cuestión son aquellas que están comenzando a recibir menores cada vez más jóvenes. Esta migración cada vez más temprana ocasiona una situación de desamparo más larga, así como, mayor inmadurez emocional y social, acentuación de desarraigo y mayores posibilidades de participar en actividades de riesgo social. En estos casos el mundo laboral queda más lejos; lo que complica enormemente la intervención si tenemos en cuenta los proyectos migratorios anteriormente mencionados. Lo que sí es cierto, es que esto también implica menos urgencia en el trabajo educativo, ya que se dispone de más tiempo para llevarlo a cabo.

Al describir el proyecto migratorio de estos jóvenes y sus implicaciones en la intervención, se debe resaltar que su principal meta para el futuro es alcanzar su plena integración en el territorio o país de acogida. La posibilidad de la repatriación es percibida de manera muy negativa por la mayoría de los jóvenes (salvo contadas excepciones de niños más pequeños que han sido traídos con mensajes confusos y engañosos) y demandan actuaciones por parte del sistema de protección que posibiliten su permanencia en el país una vez alcanzada la mayoría de edad. Esta información es clave a la hora de analizar las necesidades de estos jóvenes, los motivos

de su migración (independientemente de que existiera una verdadera situación de desamparo en origen) y la actuación que ha de diseñarse.

Es importante resaltar, que independientemente de las directrices que se vayan estableciendo en políticas de extranjería y sin olvidar las implicaciones que tiene el desarrollo de estas intervenciones, los sistemas de protección de la mayoría de los territorios estudiados apoyan el desarrollo de procedimientos que impulsen el proyecto de futuro de estos jóvenes. Evidentemente existen reticencias por la falta de recursos y el peligro de la saturación que pueda desembocar en malas prácticas y sus consecuencias en estos menores y en la población general.

Además, de la información aportada con respecto al perfil de los menores, durante las entrevistas con los informantes se exploraron las necesidades más relevantes que ellos detectaban en estos jóvenes a su llegada. Esta información la incluiremos en el siguiente capítulo (5).

4.2. FASE DE INVESTIGACIÓN

Una vez localizado un menor y puesto a disposición de la entidad pública de protección, se inicia la **fase de investigación** dirigida a esclarecer la identidad y situación del menor con el fin de adoptar las decisiones e iniciar las intervenciones necesarias. Esta fase culmina en la mayoría de estos casos con la declaración de desamparo del menor y la asunción de su tutela por parte de la entidad protectora; en todo caso, no todas las comunidades establecen los mismos plazos y criterios a la hora de adoptar la tutela de estos menores.

Para completar la información referente a esta fase tratamos de recoger la información formulando a los informantes clave las siguientes cuestiones:

- *Dispositivos de atención: programas en primera acogida (urgencia).* ¿En qué dispositivos permanecen durante la fase de investigación? ¿Son dispositivos mixtos (chicos autóctonos y extranjeros, de ambos sexos)? ¿Cuánto dura de media esta fase y qué objetivos se persiguen en ella? ¿Durante esta fase se adopta una guarda provisional? ¿Cómo es la llegada, el ingreso? ¿Cuáles son las dificultades? ¿Cómo es la integración en el centro con otros menores? ¿Se dan problemas de adaptación (fugas, aislamiento, violencia,...)? ¿Cuál es la estructura y organización de los centros? ¿Cuáles son las necesidades prioritarias (infraestructuras, personal, organización, criterios,...)?
- *Información obtenida:* ¿Qué tipo de información recogen los centros en esta fase? ¿Cómo se investiga a la familia en origen? ¿Qué documentación se le requiere a la entidad pública de protección para cumplimentar la base de datos ADEXTTRA y en qué momento se lleva a cabo este procedimiento?
- *Coordinación:* ¿Quiénes serían los técnicos implicados en esta fase? ¿Existe algún equipo de trabajo específico para MENA o se encargan los mismos técnicos que se encargan de otros casos? ¿Cómo se establece la coordinación con los centros de acogida? ¿Y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado? ¿Y con otras

entidades públicas de protección? ¿Estas actuaciones siguen un protocolo establecido?

- *Información a los menores:* ¿Se nombra en esta fase letrado que asesore al menor de forma independiente? ¿Se informa al menor del desarrollo de la investigación? ¿Conoce el menor el contenido de su expediente en esta fase?

4.2.1. Objetivos de la investigación y plazos

En el caso de los menores extranjeros no acompañados la fase de investigación adopta algunas particularidades respecto al resto de los casos notificados a los servicios de familia e infancia.

Una de las primeras dificultades y objetivo prioritario de la investigación es la **identificación del menor** y la **valoración de su situación actual** (presencia de algún responsable adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, investigación de la situación familiar en origen y posible condición de tutelado por otra comunidad autónoma donde haya sido atendido previamente).

Esta información, unida a la valoración de las necesidades del menor que fundamentarán la elaboración del plan de caso y la elección del recurso más adecuado para su atención, es recabada en **plazos** muy diferentes en las diferentes comunidades que hemos estudiado.

Mientras en algunas comunidades (ej. Galicia) la *constatación de la situación de desamparo y adopción de tutela* de estos menores se realiza de forma muy rápida tras la ratificación de la minoría de edad (en un plazo de 10 días), en otras este proceso llega a demorarse hasta 5 meses.

No obstante, no se debe confundir el plazo para asumir la tutela con el *período de tiempo que los menores pueden pasar en primera acogida*. En este caso el plazo varía desde los 3 a 5 meses en lugares como Vizcaya o Murcia a períodos que superan el año o año y medio.

En Tenerife durante la estancia en los centros de emergencia (DEAMENAC) se lleva a cabo una declaración provisional de desamparo.

En su informe sobre buenas prácticas el Proyecto CON RED (2005a) señala que la tutela deber ser asumida inmediatamente una vez el menor es puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

4.2.2. Información recogida durante esta fase

Según explican algunos informantes no hay diferencias entre la información que se recoge de un menor extranjero no acompañado y la que se recoge de un menor autóctono, salvo que en el primer caso, el único informante es el joven (por la dificultad para acceder a su familia u otros referentes sociales).

En Cantabria, por ejemplo, se explicita que durante esta fase el menor pasa por diferentes entrevistas para recabar esa información. Así, en un primer momento, es entrevistado por el equipo educativo del centro quienes elaboran un informe al respecto. Posteriormente, es el técnico del caso quien entrevistará al menor y quien a su vez, solicitará informes a otras CC.AA. si el menor tiene estancias previas en alguna de ellas.

Durante esa primera entrevista que suele llevarse a cabo en varias CC.AA. se reúne información referente a su edad, procedencia, su familia, etc. En el caso de Vizcaya, los profesionales que se encargan específicamente de la documentación realizan el trámite de audiencia inicial en el que se recolecta información relacionada con la situación del menor, datos personales, documentación y familiares.

Otro dato importante dentro de este epígrafe es conocer cómo se **investiga a la familia en origen**. No debemos olvidar que en el caso de los MENA es imprescindible atenerse a la legislación vigente (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Según este

Real Decreto, la primera actuación a la hora de abordar la intervención es decidir entre: a) la repatriación del menor—reagrupación familiar, b) la tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen y c) la permanencia en España tutelado por el servicio de protección de menores.

Como señala el Defensor del Pueblo (2005) en ningún caso procedería abrir un expediente de sanción, de devolución o de retorno. La salida de nuestro país sólo puede estar motivada por la reagrupación familiar. Para ello, la entidad pública de protección deberá emitir un informe favorable o desfavorable a la repatriación, informe que será elevado a la Delegación o Subdelegación de Gobierno para que decida sobre la conveniencia de que el menor permanezca en nuestro país o de que sea repatriado a su país de origen.

Dado que el artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería establece que, de acuerdo con el principio del interés superior del menor, la repatriación a su país de origen “solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen”, es imprescindible averiguar si se dan estas condiciones.

Como señalan, Bravo Rodríguez (2005) y Calzada (2007) respecto a la **reagrupación familiar**, y teniendo en cuenta el artículo anteriormente citado, para ser acordada, se deben de tener en cuenta los derechos de estos ciudadanos menores de edad, sus necesidades individuales, según su contexto familiar, social y cultural, así como sus opiniones y deseos manifestados con juicio suficiente. Así, esta reagrupación familiar no puede llevarse a efecto si no se ha localizado a la familia, o si localizada, se acredita que no reúne las condiciones para hacerse cargo del menor, o si se acredita que la devolución del mismo pusiera en riesgo al menor o a su familia.

Por otro lado, se exige en este reglamento al “órgano encargado de la tutela, que facilite a la autoridad gubernativa cualquier información que conozca relativa a la identidad del menor, su familia, su país o su domicilio, y pondrá en su conocimiento las gestiones que haya podido realizar para localizar a su familia”.

Por tanto, la entidad pública de protección debe procurar obtener la mayor información posible de la familia en origen. Hay comunidades autónomas que han decidido obviar esta investigación por resultar poco fructífera. En otros casos, esta búsqueda de información la lleva a cabo el mediador del centro, quien directamente se pone en contacto con las familias, y en otros casos se hace a través de extranjería.

No obstante, nuevamente el artículo 92.4 del reglamento de extranjería señala que “se solicitará a la Comisaría General de Extranjería y Documentación la realización de las gestiones necesarias ante las embajadas y consulados correspondientes, para localizar a los familiares de los menores o, en su defecto, los servicios de protección de menores de su país de origen que se hicieren responsables de ellos”.

En la mayoría de los casos se menciona que las familias rechazan la posibilidad de que los menores vuelvan por lo que es difícil obtener la información necesaria para tomar estas decisiones.

A pesar de todo lo anterior, UNHCR–ACNUR y Save the Children (2006) apuntan algunas directrices en cuanto a la precaución en la **localización de la familia**. Así, establecen:

“La búsqueda de los padres y de la familia del menor deberá iniciarse cuanto antes, siempre y cuando dicha búsqueda no ponga en peligro al menor ni a los miembros de la familia del menor en su país de origen.

La búsqueda sólo deberá llevarse a cabo de forma confidencial. Los Estados y otras organizaciones involucrados en procesos de localización de familias deberán cooperar con las Agencias de las Naciones Unidas, la Agencia central de Búsqueda del Comité Internacional de Cruz Roja y los Servicios sociales internacionales. En ningún caso se podrá contactar con las autoridades en el país de origen.

Los menores no acompañados deberán ser debidamente informados sobre el proceso, debiéndose tomar en cuenta sus opiniones.”

No obstante, si la información recabada y las circunstancias del menor arrojan como la mejor alternativa la reagrupación familiar del menor, deberá existir un letrado que se cerciore de que dicha decisión se ha adoptado siguiendo los trámites y requisitos que señala el artículo 92 del reglamento (Defensor del Pueblo, 2005). En el mismo informe, se apunta que dicho letrado “deberá exigir a la Administración que instruye el expediente que en el mismo consten informes fundados sobre la familia o en su defecto sobre los servicios de protección del país al que podría repatriarse al menor”.

4.2.3. Cumplimentación de la base de datos ADEXTTRA

La regulación del fichero de datos ADEXTTRA se encuentra recogida en la *Orden INT/1751/2002, de 20 de junio, por la que se regulan los ficheros informáticos de la Dirección General de la Policía que contienen datos de carácter personal, adecuándolos a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás normativa sobre la materia*. Su cumplimentación requiere la recogida de la siguiente información:

- nombre y apellidos
- fecha y lugar de nacimiento
- sexo
- nacionalidad
- domicilio
- centro de acogida o lugar de residencia
- teléfono
- última residencia en el país de procedencia
- impresiones dactilares
- fotografía
- organismo público bajo cuya protección se halle
- informe médico forense y resultado de la prueba ósea de determinación de la edad
- marcas y deficiencias físicas y psíquicas, tatuajes, características físicas o antropométricas
- situación de indocumentado o de situación legal de desamparo
- nombre, apellidos y domicilio de los padres, tutores o guardadores
- cualquier otro dato de relevancia a los citados efectos identificadores

Son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las encargadas de mantener esta base actualizada. El procedimiento se describe a continuación:

La reseña de los menores suele llevarse a cabo cuando éstos contactan con la policía por primera vez. En ese momento, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad comprueban si se dispone de información previa del menor. No obstante, en ocasiones, los jóvenes dan una nueva identidad en ese momento por lo que algunos pueden aparecer varias veces con diferentes nombres. La forma de subsanar esto es modificar los datos cuando se obtiene documentación válida del menor. De ahí la importancia de mantener actualizada esta base por medio de una comunicación fluida entre ambos organismos.

En el caso de Cantabria y Vizcaya se remite a la policía mensualmente un listado de los menores acogidos para actualizar la base de datos y corregir posibles erratas en la identificación. En Cantabria, es la propia policía quien si averigua datos nuevos se pone en contacto con el sistema de protección para comunicarlos. Además, en este caso, una vez se obtiene el pasaporte con ese listado que se les envía se corrigen los errores que puedan existir. Tanto estas comunidades como Galicia, manifiestan que existe una buena coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que el trasvase de la información es bidireccional.

4.2.4. Dispositivos de atención: la primera acogida

Durante esta fase resulta de interés conocer en qué tipo de dispositivos permanecen los menores y cuáles son las características de éstos.

Existe gran variedad en los recursos de primera acogida diseñados por los diferentes territorios para acoger a estos menores. A continuación describiremos brevemente los diferentes modelos en la organización de la red de acogimiento residencial con respecto al **tipo de dispositivos** que nos encontramos. Existen fundamentalmente dos modelos. El modelo planteado por quienes optan por los recursos específicos para

MENA desde el principio de la intervención (recursos de primera acogida) hasta los hogares residenciales. En este caso, puede contemplarse la posible derivación a un hogar residencial de autóctonos en función de las necesidades específicas del menor, pero no es lo habitual. Además, aún en este caso los MENA muy jóvenes o las chicas MENA suelen ser trasladadas a los centros de primera acogida de autóctonos.

El otro modelo es el que hace hincapié en el uso de recursos mixtos. En este caso, salvo excepciones, los dispositivos de primera acogida acogen a MENA y también a menores nacionales, pero suele haber una gran presencia de menores extranjeros.

Como ya habíamos mencionado anteriormente, la **duración de la estancia en centros de primera acogida o urgencia** es muy variable entre unas comunidades y otras, oscilando entre plazos que van de los tres a los cinco meses en lugares como Vizcaya o Murcia a períodos que superan el año o año y medio.

El Proyecto CON RED (2005a) señala que la permanencia en los centros de primera acogida debe llevarse a cabo durante el mínimo tiempo posible. Sin embargo, a la hora de valorar la adecuación de los plazos es preciso diferenciar el tipo de programas desarrollados en la red de primera acogida.

Mientras en algunas comunidades estos dispositivos cumplen una labor de emergencia durante la fase de investigación en la que no se inician intervenciones educativas (no se inicia la escolarización, ni formación laboral o en el idioma, ni se estructuran actividades), en otras, estos dispositivos han implementado un proyecto educativo de centro que permite iniciar intervenciones formativas e integradoras (se recibe formación, se aprende español, etc.)

En el primer caso, urge acortar los plazos de permanencia en este tipo de recursos, “considerando estas estancias como un tiempo perdido” (Proyecto CON RED, 2005b). No ocurre necesariamente lo mismo en el segundo, donde la estancia puede prolongarse durante más tiempo sin que ello vaya en detrimento de una buena respuesta a las necesidades de los menores.

Se trata por tanto de no alargar la estancia en centros de primera acogida que responden a un modelo de “espera”, por el impacto negativo que puede tener en estos jóvenes: frustración, ruptura de expectativas, tiempo libre no canalizado. Estos modelos se han asociado a la aparición de conductas de inadaptación en estos jóvenes, en muchos casos generadas dentro del grupo y modelando así la conducta de los que van llegando.

Sin embargo, los programas de primera acogida que ofrecen una estructura muy clara e incorporan a los menores en actividades formativas, rutinas y horarios claros, gestión de documentos, etc. se ajustan más a las expectativas de una parte importante de estos jóvenes y facilitan también la derivación a centros de la red general (dado que el joven ha tenido tiempo a incorporar responsabilidades, rutinas, habilidades, etc.)

A modo de síntesis, en lo que respecta a la organización de la red de primera acogida, hemos encontrado tres **estructuras** diferentes:

- Ausencia de centros específicos para menores extranjeros: los dispositivos de primera acogida son generales para atender los nuevos casos que llegan al sistema. Es habitual que estos dispositivos permanezcan en comunidades con escaso volumen de menores extranjeros entre la población atendida.
- Primera acogida específica para menores extranjeros diferenciada de dispositivos destinados a menores del país de acogida y especialmente de los más pequeños (hogares maternos): esta es la estructura más frecuente, siendo necesaria la apertura de más de un centro específico en algunos casos por el número de casos.
- Red diversificada de primera acogida, con diferentes modelos de intervención en función de las necesidades detectadas en los menores extranjeros y también diferenciada de la primera acogida de niños, niñas y adolescentes autóctonos.

4.2.5. Dificultades en la red de primera acogida

Varias son las dificultades descritas en esta primera fase de atención en la red de urgencia:

1. Quizás la más mencionada por los informantes de diferentes territorios es la necesidad de **más plazas** para poder atender a todos los menores que solicitan la acogida. El incremento de plazas también es demandado en relación a los centros de media-larga estancia, una vez asumida la tutela de los menores declarados en situación de desamparo. Esto facilitaría la derivación y que los plazos de permanencia en primera acogida no se demorasen más allá de lo que está previsto que dure la estancia en un recurso de este tipo. En algunos casos se ha señalado que esta demora en las derivaciones es una de las causas de la aparición de conflictos dentro de los recursos.

De hecho, se describieron varias dificultades derivadas de la saturación que sufren los centros en algunos momentos. Con respecto a esto, un caso extraordinario por las dimensiones de las que se trata, es el de Tenerife. En esta localización pueden llegar a convivir 400 menores en un mismo centro de acogida (centros de emergencia); este hacinamiento genera un importante aumento de la conflictividad, además de dificultades de supervisión y seguimiento.

2. También en algunos lugares se reclama una **atención más individualizada** hacia los menores, dejando de considerarlos como jóvenes a los que únicamente hay que documentar y dar formación, y abordando los casos desde una perspectiva más amplia que permita ajustar la intervención a las necesidades del menor acogido. Sin embargo, la presión y celeridad en la apertura de nuevos dispositivos ha provocado que las intervenciones tiendan a ser generalistas y centradas en la identificación de estos jóvenes como parte del colectivo de menores extranjeros no acompañados.
3. Al pedir a los informantes que identificaran el tipo de problemas que están apareciendo en los recursos de primera acogida y urgencia, la respuesta fue muy desigual. En muchos lugares (por ejemplo, Vizcaya, la red residencial de

Tenerife o Murcia) los incidentes y problemas de adaptación son descritos como hechos puntuales, mientras que en otros son frecuentes y están generando una gran alarma social en el entorno comunitario.

El tipo de problemas descritos aluden a **fugas o violencia** protagonizados por menores con problemas de **consumo** (fundamentalmente disolventes) o de **salud mental**. La alta incidencia de estos episodios en alguno de los dispositivos fue asociada (según los informantes) a la falta de un proyecto educativo; en otros casos se explica como consecuencia del desajuste que supone para alguno de estos chicos la dinámica de los centros y las expectativas que traen consigo. En Vizcaya señalaron que sólo tenían un menor extranjero con medidas judiciales (en el momento de la entrevista). Comentaron que la clave es incorporar a los chicos que llegan nuevos a un contexto muy estructurado, con el tiempo libre necesario, de modo que la propia dinámica provoca que quien está interesado en un proyecto de integración se queda, mientras que quienes tienen otro tipo de expectativas para salir adelante, vinculadas a trayectorias marginales o delictivas (más frecuente en menores identificados como “niños de la calle”) se fugan de estos dispositivos. En estos casos es importante diseñar otro tipo de recursos de carácter comunitario y centrados en la reducción de riesgos (más adelante se propondrán algunas alternativas).

Respecto al **consumo de disolventes**, se señaló que durante momentos puntuales (por ejemplo, en verano), asociados a mayor disponibilidad de tiempo libre, aumentan los consumos. En la fase de intervención se abordará con mayor profundidad las cuestiones referentes a los consumos de drogas.

A modo de conclusión, señalar la afirmación recogida entre las recomendaciones del documento *Rutas de pequeños sueños. Los menores migrantes no acompañados en Europa. Informe comparativo* (Proyecto CON RED, 2005b): “Se debería superar la falta de adaptación de los recursos de atención a la realidad de los menores”.

4.2.6. Asignación de casos al personal técnico y coordinación con otras instituciones

En relación a los técnicos que llevan los casos de menores extranjeros no acompañados, las respuestas varían entre unos lugares y otros. Hay territorios donde hay técnicos exclusivamente dedicados a la atención de estos expedientes y hay otros, en los que los mismos técnicos pueden llevar este tipo de casos junto con expedientes de menores autóctonos.

También el número de casos asignados por técnico es muy variable, en este sentido sí queremos dejar constancia que cuando se diferencian técnicos asignados a menores extranjeros de aquellos responsables de los menores autóctonos, suele ser notablemente mayor la carga de casos de los primeros. En concreto, en uno de los territorios se triplica el número de casos en el primer grupo de técnicos.

Con respecto a las diferentes coordinaciones que pueden establecerse (con los centros de acogida, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con otras entidades públicas de protección, con los servicios sanitarios, etc.), en general, es muy bien valorada. De lo recogido la única excepción la presenta una comunidad autónoma que valora negativamente la coordinación con la policía y con la fiscalía. Como ya se mencionó en un apartado anterior, en bastantes casos existen protocolos para llevar a cabo la intervención con estos menores, que implican, como no podía ser de otra manera, la relación con los profesionales arriba mencionados. En alguno de los casos, el informante manifiesta que esta buena coordinación ha surgido de la insistencia por crearla.

4.2.7. Información a los menores

Según señalan UNHCR–ACNUR y Save the Children en su informe de 2006, uno de los problemas detectados cuando los menores entran en el sistema de protección es la **información que se les ofrece sobre su situación y sus derechos.**

Estas entidades recomiendan lo siguiente:

- “Se debería proporcionar **información** adaptada a su edad y madurez sobre la situación en la que se encuentran al entrar en el sistema de protección español, sus derechos, servicios existentes, procedimiento para solicitar asilo,...
- Sería aconsejable la elaboración de **materiales adecuados** para los menores que estén en todos los centros con toda la información relevante (derechos, asilo, proceso de documentación,...), tales como: guías, vídeos, folletos en diferentes idiomas,...
- “**Formación específica en estos temas para profesionales:** asilo, extranjería, protección de menores, tratamiento a menores,...
- Se debería contar con la presencia de **traductores y mediadores culturales** en todos los centros, especialmente en los de primera acogida”.

Una cuestión relevante que no se debe obviar es **quién informa** a los menores de los cambios que se van dando en su expediente y de cómo afectan a su vida las decisiones que se van tomando.

Lo que ocurre en la mayoría de las comunidades autónomas de las que hemos podido recabar datos es que los menores son informados del desarrollo de la investigación por los equipos educativos de los centros. No obstante, en algunos casos no es así. Esto es una dificultad, porque si nadie les facilita esta información, estos menores desconocerán el proceso en el que están inmersos.

Asimismo, habría que asumir la puesta a disposición del menor un **letrado** que le asesore de forma independiente, como se recoge en el documento de 2006 elaborado por UNHCR–ACNUR y Save the Children (2006) y en las recomendaciones del Defensor del Pueblo (2005):

La **intervención del abogado independiente designado** desde el primer momento del procedimiento.

Respecto a los abogados, por la mayoría de las respuestas se constata que es una práctica común que estos menores dispongan de letrado. Lo que ocurre es que estos

profesionales suelen pertenecer a la propia entidad pública de protección pudiendo ocasionarse conflicto de intereses entre el menor y la entidad protectora. Calzada (2007) menciona que en Cantabria, durante las audiencias para efectuar posibles repatriaciones, los menores extranjeros cuentan con un abogado de oficio, fruto del convenio entre la Delegación de Gobierno y el Colegio de Abogados. Así, si se observaba un posible conflicto de intereses entre el tutelado (menor extranjero) y el tutor (servicio de protección de menores), los intereses del menor se verían protegidos.

El Defensor del Pueblo (2005) estipula que “esta asistencia jurídica es requisito ineludible y necesario para llevar a efecto el derecho del menor a ser oído y que ni siquiera la intervención del Ministerio Fiscal puede dejar sin efecto esa asistencia jurídica” e indica en qué momentos es especialmente relevante esta intervención para salvaguardar los derechos del menor.

UNHCR–ACNUR y Save the Children (2006) señalan a este respecto lo siguiente:

Las CC.AA. que tengan la tutela del menor tienen que garantizar el derecho del menor a expresar su opinión, y a que ésta sea valorada objetivamente. Para ello es necesaria una **asistencia jurídica independiente** a los intereses de la administración, y orientada en todo caso al interés del menor.

El objetivo principal es garantizar que cualquier decisión que se tome, se realice teniendo en cuenta su interés superior.

Garantizar el Derecho de los menores a ser asistidos y asesorados por un letrado, con independencia del Ministerio Fiscal en el procedimiento de asilo, en el administrativo que decida sobre su repatriación y en el de declaración de desamparo.

Por último, se ha señalado como buena práctica (Observatorio de la Infancia en Andalucía, 2006) la elaboración de guías de recursos destinadas a informar a los

menores inmigrantes pero también a las personas que forman parte del proceso de intervención.

4.3. FASE DE TOMA DE DECISIONES

En este apartado para recoger la información solicitada se formularon las siguientes cuestiones:

- ¿Qué datos se consideran imprescindibles en la toma de decisiones? ¿Quién interviene en el diseño de la propuesta? ¿Qué órgano adopta la decisión? ¿A quién se notifica y por qué medios?
- ¿En qué circunstancias se decide proponer el retorno a su país de origen (reagrupamiento familiar)? ¿Y el retorno a otra comunidad? ¿Y la permanencia en esta comunidad autónoma?

Antes de decidir el plan de caso más adecuado dadas las circunstancias del menor, es necesario considerar si el menor permanecerá en España o si por el contrario será efectuada la reagrupación familiar. Para esta toma de decisiones es imprescindible atenerse a la legislación vigente referente a MENA (*Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*).

Como comentamos en otros apartados del informe, el artículo 92.4 del reglamento de extranjería establece que, de acuerdo al interés superior del menor, la repatriación a su país de origen “solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen”.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos interesó conocer qué circunstancias inclinan la balanza en favor de una u otra alternativa.

4.3.1. El reagrupamiento familiar

Lo más común es que las entidades públicas de protección sean conscientes desde el principio de que los menores permanecerán en España, en unos casos, por la imposibilidad a nivel práctico de facilitar la reagrupación familiar, en otros, por la clara inadecuación de esa alternativa:

- Algunas comunidades autónomas se han planteado casos de reagrupación familiar que en su mayoría no se han llegado a efectuar. Afirman que la posibilidad de la reagrupación ha de plantearse por obligación legislativa pero su factibilidad es escasa. A continuación se describen algunos ejemplos, obviando la comunidad de la que proceden:

En una comunidad se plantea y se habla con el menor esta posibilidad, pero si la familia no está de acuerdo, nunca se lleva a la práctica.

En otra comunidad el reagrupamiento se planteaba cuando el menor manifestaba deseos de volver o también si no existía un proyecto migratorio claro o si el menor no mostraba interés por adaptarse o integrarse. De nuevo la dificultad la encontraban a la hora de hacerlos efectivos por lo que en la actualidad ha dejado de considerarse una opción.

Un caso diferente es el de otra región donde por defecto se adopta la decisión de permanencia si son mayores de 16 años para iniciar un plan de preparación a la emancipación, y de reagrupamiento familiar si son menores de 16 años o si se valora que existen problemas de adaptación. De nuevo, la resolución de reagrupación no llega a hacerse efectiva, y cuando estos menores alcanzan los 16 años se inicia la solicitud de residencia y de trabajo (excepción de trabajo para jóvenes entre 16 y 18 años).

También se expresaron las dificultades que conlleva efectuar los reagrupamientos dada la inexistencia de documentación fiable que permita llevarlos a cabo.

- En otros casos ni siquiera llegan a plantearse el retorno como una posibilidad, salvo en casos muy excepcionales. Como ejemplo, la manifestación de un informante clave: “antes de otorgar autorización de residencia, desde la Oficina de Extranjería correspondiente se notifica al G.O.E. -Grupo Operativo de Extranjería- la situación del menor y se solicita emitan informe previo a la autorización. En dicho informe se consignaría la viabilidad del retorno y la forma de efectuarlo. Si el retorno no es posible, como parece suceder en la mayoría de los casos, la oficina de extranjería tras valorar la situación de cada chico o chica concede autorización de residencia inicial por circunstancias excepcionales con un año de duración”.

Como ya se ha mencionado previamente, hacer efectiva la **reagrupación familiar** es un proceso no exento de **dificultades**. Algunas de ellas son las que se mencionarán a continuación:

- Por un lado, la **legislación vigente** (Art. 92.4 del reglamento de extranjería) establece que, de acuerdo con el principio del interés superior del menor, la repatriación a su país de origen “solamente se acordará si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen”. Además según el mismo artículo debe hacerse, “previo informe de los servicios de protección de menores”. Según SOS Racismo (2004) en este informe de los servicios de protección un elemento básico sería el análisis de la situación familiar del menor y la fundamentación del retorno. Esto está resultando una verdadera dificultad para las administraciones implicadas que se ven incapaces de recoger este tipo de información para que los jueces puedan autorizar estas medidas.
- Por otro lado, la dificultad de llevar a cabo un **procedimiento que no vulnere los derechos de los menores** y que cumpla con las garantías suficientes según SOS Racismo (2004) son:

- El menor debe ser escuchado (Art. 9 de la Ley Orgánica 1/96, de Protección Jurídica del Menor) y su opinión tenida en cuenta.
- Siempre se debe garantizar que el menor no sufra en su integridad física durante el retorno ni cuando es entregado a las autoridades en frontera.
- Ha de valorarse técnicamente que existe una situación familiar que permite que el menor se desarrolle de forma digna.
- La familia debe mostrar su conformidad con la vuelta a casa del menor.

Según el *Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados* aprobado por el grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración (2005) “Si no ha podido ser identificado, ni localizada su familia o en su país no existe un organismo de tutela de los menores, o se hubiere verificado la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares, habrá de decidirse, por tanto, su permanencia en España”.

Dado todo lo anterior, una salida viable para la reagrupación de los menores con sus familias sería que el propio menor solicitase el regreso. Bajo el supuesto de que si se diesen determinadas condiciones en el país de origen (posibilidades de formación, de un futuro laboral, etc.) los menores aceptarían regresar, se creó el **Programa Cataluña–Magreb**. Los principales objetivos de este programa son:

- favorecer el regreso voluntario de los menores
- la prevención de la migración en origen

Este programa dispone de una web en la que se informa de todo lo referente al mismo (<http://www.catalunyamagrib.cat/>), incluidos sus resultados. Así, en el enlace que desde su web se hace a la siguiente página (<http://www.marruecosdigital.net/xoops/modules/wfsection/article.php?articleid=2969>) se menciona que desde 2007 tan solo 11 jóvenes han aceptado el regreso voluntario, siendo tres de ellos mayores de edad. En el capítulo siguiente se detallará con mayor profundidad en qué consiste este programa.

Si prestamos atención a todo lo mencionado hasta ahora, en la mayoría de los casos, la permanencia en España se plantea no como la respuesta de elección sino como la única respuesta viable.

4.3.2. Traslados a otras comunidades autónomas donde estuviera tutelado el menor

Otra cuestión que se planteó, es si se llega a **trasladar a otra comunidad autónoma** a menores que hayan sido tutelados previamente en una de ellas.

En primer lugar es necesario aclarar que el hecho de que esté reseñado en otra comunidad autónoma no implica que esté tutelado en ella, si bien es cierto que una de las cuestiones que deberían recogerse en la base de datos ADEXTTRA es el organismo público bajo cuya protección se halle.

Respecto a los posibles traslados entre comunidades, el procedimiento seguido en cada región estudiada es diferente:

- Los profesionales de algunas comunidades manifestaron mantener una buena coordinación con los responsables de otros territorios, evitando los traslados entre comunidades aun habiendo menores tutelados previamente por otras entidades. Se considera que en caso de haber fugas desde la región que originariamente tuteló al joven, no tiene sentido el retorno si hay probabilidad de que vuelva a fugarse. En estos casos se asume la tutela en la nueva región de acogida y se gestiona el traslado de la documentación y permisos que hayan podido recabarse en la primera comunidad para evitar retrasos en el proceso de documentación. Hay casos excepcionales de traslados, pero fundamentados en criterios como la presencia de familiares que puedan hacerse cargo del joven en otra comunidad.

- En otras comunidades se considera que si un menor está tutelado en otro territorio debe volver al lugar en el que se le tuteló inicialmente, y se procede al traslado.
- Esta es la misma premisa de otras regiones, donde sin embargo en ocasiones no se procede al traslado por la no aceptación de la comunidad de origen.
- En el caso de Canarias, esta opción se plantea a la inversa. En este caso, es el gobierno canario quien negocia con el resto de comunidades para poder trasladar a menores fuera de su territorio aunque manteniendo su tutela.

En el momento de la toma de decisiones UNHCR – ACNUR y Save the Children en el documento elaborado en marzo de 2006 señalan las siguientes recomendaciones:

“Creación de una **Comisión ad hoc** de composición plural, en la que estén representadas las instituciones implicadas en el trabajo con los menores:

- Delegación de Gobierno
- Servicios de Protección de la Comunidad Autónoma correspondiente
- Representante de la entidad que ostenta la guarda de los menores
- Ministerio Fiscal
- Abogado del menor

Con el objetivo de:

- Evaluar el **caso individual** del menor.
- **Escuchar al menor** desde el principio en el proceso y **tener en cuenta su opinión**, de acuerdo a su edad y madurez, para la toma de decisiones.
- Tomar una **decisión de acuerdo al interés superior del menor**: permanencia en España o repatriación al país de origen.”

4.4. FASE DE EJECUCIÓN

Para cumplimentar la información requerida en este apartado se formularon las siguientes cuestiones a los informantes de cada territorio:

- Puesta en marcha del *plan de caso*: ¿Quién se ocupa de la elaboración y ejecución del plan de caso? ¿Quién vela por su cumplimiento? ¿Existen técnicos específicamente encargados de casos de MENA? ¿Cuál es la carga de casos?
- *Ejecución de la resolución de permanencia*: si la decisión es permanencia ¿qué situación legal se contempla (tutela, guarda, otros,...)? ¿Con qué tipo de programas cuentan para la puesta en práctica del plan de caso? ¿Existen dispositivos específicos para MENA o mixtos? Tiempo medio de estancia en el centro. Tareas asignadas al equipo educativo. Necesidades percibidas de formación. Programas de apoyo: sanitarios, educativos, inserción laboral,... recursos de mediación cultural. Coordinación con fiscalía (para otros temas que no sea el de la edad). Coordinación con servicios comunitarios, educativos, sanitarios,... Necesidades detectadas en esta población. Integración en el centro con otros menores. Problemas de adaptación (fugas, aislamiento, violencia,...). Estructura y organización de los centros. Necesidades prioritarias (infraestructuras, personal, organización, criterios,...). Coordinación con los técnicos de servicios sociales especializados (información de llegada, seguimientos, preparación de salida).
- *Procedimiento de documentación* del menor: ¿Se documenta a los menores? ¿Qué requisitos se exigen para contar con permiso de residencia (tiempo transcurrido desde que fue puesto a disposición de las entidades públicas o tiempo transcurrido desde que dicta resolución de tutela)? ¿Qué requisitos se exigen para lograr el permiso de trabajo.

- *Ejecución de la resolución de reagrupamiento familiar:* ¿Se han planteado hasta la fecha resoluciones de este tipo? ¿Quién decide la adopción de esta medida? ¿Cómo se ejecuta esta medida? ¿Con qué medios? ¿A quién se solicita que se proceda al reagrupamiento familiar? ¿A cargo de quién se ha puesto al menor: familia, entidades de protección del país de origen? ¿En qué momento se notifica al menor la decisión? ¿Y a su familia? ¿Qué medios se emplean? ¿Qué garantías se establecen para salvaguardar los derechos del menor? ¿Ante quién puede el menor recurrir la resolución de reagrupamiento familiar? ¿Quién le representa?
- *Proceso de Emancipación:* ¿Cómo se da este proceso (programas, apoyos,...)? ¿Se cuenta con plazas suficientes? Si no es así, ¿qué requisitos se tienen en cuenta para optar a ellas? ¿Se realiza algún tipo de seguimiento?

4.4.1. Plan de caso

Una vez valorado que la mejor –o la única opción– es que el menor permanezca en España, se debería decidir cuál es el **plan de caso** que mejor se adapta a los intereses del niño. Sánchez Redondo (1995) valora que en este momento de la intervención, la disponibilidad de recursos no debería condicionar la toma de decisiones. Recordemos que para establecer el plan de actuación siempre se debe tener en cuenta que la respuesta ha de ser la mejor alternativa dadas las circunstancias, sopesando los riesgos y los beneficios de las decisiones que se adopten, y en la medida de lo posible, una alternativa definitiva cuyos objetivos sean la continuidad y la estabilidad.

Además, este autor menciona que todo ello ha de hacerse con unas garantías mínimas que prevengan los riesgos que entraña la opción que se hay elegido. Igualmente, se debería disponer de un *plan alternativo de emergencia* por si fallara el plan de caso, sobre todo, cuando existen indicios de riesgo en tal sentido.

En las diferentes comunidades autónomas manifiestan que son los equipos técnicos de las diferentes secciones de infancia quienes se encargan de diseñar y velar por el cumplimiento de los planes de caso. Aproximadamente en dos tercios de las

comunidades de las que obtuvimos información existen técnicos específicos para llevar expedientes de MENA. Esto ocurre en Cantabria, Guipúzcoa, Murcia, Tenerife y Vizcaya. En el resto serían los mismos técnicos que llevan los otros casos de infancia. Para ahondar en esta cuestión remitimos al punto 4.2.6 de este capítulo.

4.4.2. Ejecución de la resolución de permanencia: recursos

Una vez se decide que el menor permanecerá en España, en todas las CC.AA. se adopta la **tutela** del joven por parte de la entidad pública. Existen notables diferencias en el **plazo de tiempo** transcurrido desde la acogida del menor hasta la asunción de la tutela, pudiendo transcurrir entre 10 días y 5 meses según la comunidad o provincia consultada.

Uno de los procedimientos más ágiles es el descrito en Galicia, donde la adopción de tutela se realiza en cuanto se recibe el decreto de fiscalía en el que se confirma que el joven es menor de edad (unos 10 días). También Cantabria y Murcia manifestaron contar con plazos bastante ágiles en esta tramitación (en torno a un mes). En el caso de Cantabria este plazo se consigue siempre y cuando los equipos educativos envíen durante el primer mes el informe de observación. En esta comunidad este informe es requisito indispensable para solicitar la tutela. Una vez hecha la solicitud tardaría unos diez días en hacerse firme.

En Tenerife a los jóvenes se les traslada de los centros de emergencia (DEAMENAC) a los de primera acogida (CAME) o a otros más estables una vez ya tutelados. No obstante, esto no revela nada en cuanto a plazos porque los menores pueden pasar mucho tiempo en los centros de emergencia por falta de plazas en otros recursos.

En cuanto a los **programas** de los que se dispone para poner en práctica el plan de caso varían entre unos lugares y otros:

- a) Hay comunidades que disponen de **recursos específicos para MENAs**, como es el caso de Tenerife o incluso, con redes muy organizadas que han ido diversificándose y creando diferentes tipos de dispositivos –centros residenciales, unidades convivenciales, unidades semiautónomas– para responder a las diferentes demandas (Vizcaya). Aún en estos casos, no se descarta la inserción de estos menores en hogares de la red general, pero es menos frecuente.

A continuación describiremos brevemente la red de recursos de Vizcaya por ser una de las más diversificadas de aquéllas de las que hemos obtenido información.

Según ellos mismos recogen en su *Programa de Atención a Menores Extranjeros No Acompañados*, una vez los jóvenes abandonan el centro de primera acogida, pueden continuar diferentes itinerarios en función de lo establecido por la legislación y de las posibilidades existentes.

En el momento de la elaboración del documento (febrero 2009) la red de recursos residenciales de Vizcaya disponía de 340 plazas distribuidas en función de las necesidades y desarrollo de los adolescentes. Por un lado, contaban con tres centros residenciales específicos para MENA (uno de ellos dividido en cinco módulos de 18 plazas cada uno, y los otros dos con 20 y 25 plazas respectivamente). Además contaban con 39 plazas en unidades convivenciales y por último, siete unidades semiautónomas con un total de 46 plazas. Además, de los dispositivos anteriores específicos para este colectivo, se disponía de unas 28 plazas en la red general de hogares funcionales.

Los recursos residenciales estables están dirigidos a los adolescentes que tras el período de primera acogida, muestran deseos de integrarse y presentan una actitud y comportamiento que no obstaculizan su convivencia con otros jóvenes.

La elección del dispositivo se lleva a cabo en función de las necesidades del menor y de la disponibilidad de plazas existentes.

Las unidades convivenciales son dispositivos residenciales educativos estables. Se ubican en entornos normalizados y disponen de entre 12 y 14 plazas.

Desde estas unidades se abarcan dos ámbitos de trabajo: por un lado, la atención residencial y por otro, el desarrollo de itinerarios personalizados cuyo objetivo es la autonomía del menor.

Las unidades semiautónomas, al igual que las anteriores, son dispositivos residenciales educativos. Están destinadas a jóvenes que ya han iniciado un proceso de desarrollo integral en otro tipo de dispositivos y que se comprometen a continuarlo hasta su mayoría de edad. Son jóvenes con un alto grado de autonomía y de responsabilidad que van a convivir básicamente solos, sin la presencia permanente de un adulto de referencia. Estos grupos los conforman seis adolescentes y un educador para cada dos unidades autónomas.

Por último, cuando los menores extranjeros no acompañados son, a su ingreso, menores de 14 años, y siempre que la situación del resto de la red de acogimiento residencial lo permita, se tratará de posibilitar que ingrese en un hogar de la red general. El objetivo es poder llevar a cabo un proceso de intervención más largo en el que puedan desarrollar una escolarización reglada, el aprendizaje del idioma de manera más progresiva y unas relaciones basadas en un grupo de referencia de iguales autóctonos, que facilite su integración social.

- b) Otras comunidades integran a estos jóvenes en los recursos ya existentes dentro del sistema de protección, convirtiéndolos en **recursos mixtos**, como ocurre en Galicia, donde los hogares de protección reservan habitualmente dos plazas para estos jóvenes. A estos recursos mixtos se incorporan programas específicos para los menores extranjeros de idioma, alfabetización, etc. Este

modelo prioriza el objetivo de integración de estos jóvenes mediante la convivencia con chicos y chicas de su edad pertenecientes a la cultura del país de acogida. La valoración hecha respecto a estos modelos de convivencia es muy variada, habiendo experiencias muy positivas y otras con problemas de relación y aislamiento. En este segundo caso, algunas de las causas que han podido motivar estos problemas son:

- La permanencia durante largos períodos en recursos de primera acogida específicos facilita la creación de grupos de relación y apoyo entre los menores extranjeros que se mantienen después de la derivación a otros recursos, de modo que el tiempo libre sigue compartiéndose con estos referentes en detrimento de la relación con otros jóvenes.
- El perfil de los menores extranjeros y otros jóvenes acogidos en los centros de protección puede diferir notablemente en cuanto al tipo de problemáticas y vivencias experimentadas, lo cual repercute también en su plan y objetivos de futuro. Mientras el resto de jóvenes cuentan con referentes familiares cercanos (sean o no modelos adecuados) y han podido experimentar situaciones de abuso y negligencia, los menores extranjeros comparten la vivencia del viaje, de haber dejado atrás sus referentes adultos, claves culturales y el miedo a la posible repatriación o condición de ilegales como adultos si no consiguen un trabajo. Son muchas las diferencias que pueden dificultar su integración con otros jóvenes del país de acogida. La dificultad es la misma que desde hace años conocemos los profesionales de infancia al describir el reto que supone la integración de los niños en protección con otros niños y niñas del contexto educativo con un estilo de vida y modelo familiar muy diferente. Es más fácil para niños, niñas y especialmente para los adolescentes en protección mantener sus redes de amistad dentro del sistema. Algo parecido puede ocurrir con quienes comparten un proyecto migratorio.
- Por otro lado, no debe olvidarse que el modelo de integración: dos menores extranjeros + cuatro-seis adolescentes del país de acogida, depende fundamentalmente de las necesidades y características personales de unos y otros; probablemente esta sea la clave para entender

por qué algunas experiencias son positivas y otras no. No se trata de una solución a adoptar mecánicamente sino de evaluar adecuadamente a cada menor y elegir la mejor opción. Por otro lado, hay que tener en cuenta que mantener agrupados a dos menores extranjeros no necesariamente significa un nexo de apoyo. Entre esta población son también muchas las diferencias culturales en hábitos, costumbres e idioma y existen conflictos históricos entre sus culturas que pueden influir en su relación. De hecho, a lo largo del estudio los informantes han referido problemas de convivencia en centros específicos motivados por estas diferencias entre tangerinos, urubîes (del ámbito rural), bereberes, argelinos...

- c) Para finalizar, otras comunidades disponen de **ambos tipos de dispositivos** y se diferencian entre ellas en el peso que le dan a unos y otros –Castilla y León, Cantabria, Guipúzcoa o Murcia–.

En cualquier caso, independientemente del recurso que se destine a la atención de estos jóvenes en esta fase, es imprescindible no obviar que además de las necesidades básicas, se debe disponer de una asistencia psicológica adecuada y una educación normalizada. Al mismo tiempo que se potencia la integración en actividades lúdicas y de ocio en la comunidad (Proyecto CON RED, 2005b). Para llevar a cabo esta labor podemos encontrar diferentes estrategias, entre otros, en el documento *Buenas prácticas en la atención a menores inmigrantes en Andalucía* (2006) donde se recogen diferentes propuestas dirigidas a alcanzar este objetivo. En este documento las prácticas se dividen en prácticas deportivas y excursiones, y prácticas culturales. Entre las primeras, se encuentra la organización de jornadas de convivencia entre jóvenes de diferentes culturas en base a distintos pretextos (olimpiadas, campeonato de fútbol, entrenamiento y práctica de paddle, excursiones a la playa,...). En lo referente a las prácticas culturales se han organizado actividades como la semana cultural de los pueblos (actividades culturales y gastronómicas), las nanas del mundo, cocinando interculturalidad, recogida de tradiciones populares y jornadas de convivencia con actividades como exposiciones sobre continentes, fauna, flora, alimentación, etc.

Quizás lo que debamos resaltar es la organización en sí misma del concurso que el Observatorio de la Infancia de Andalucía organiza y que subyace a la recogida de estas y otras experiencias de buenas prácticas dirigidas a la atención de inmigrantes.

El **tiempo medio de permanencia** en esta fase varía dependiendo de la edad de entrada del joven. Dado que para la mayoría el plan de caso establecido es el de preparación para la independencia, se estima que permanecerán en los centros hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, lo que suele equivaler a unos dos o tres años. Algunas comunidades han desarrollado también recursos de apoyo para esta población una vez alcanzada la mayoría de edad (a este aspecto volveremos más adelante, apartado: 4.4.13.).

En todo caso, la media de permanencia en los centros de la red general de protección es muy variable de unos territorios a otros en función de la frecuencia de fugas, la agilidad en la tramitación de documentación, la percepción de cumplimiento de expectativas y la posibilidad de integración como adultos si cumplen el itinerario. Así, en comunidades donde se demora la tramitación de documentación, la asunción de tutela y no hay claras expectativas de incorporación al mercado laboral, es frecuente que los menores se fuguen y acudan a otras regiones de donde hayan oído que sus expectativas pueden ser cumplidas.

Algunas regiones cuentan también con **programas especializados** dirigidos a jóvenes con determinados conflictos o necesidades específicas. Este es el caso de Guipúzcoa, dentro de su red de hogares de protección hay un centro terapéutico específico para menores extranjeros no acompañados con problemas de consumo de drogas. Además cuentan con una unidad de socialización específica para menores extranjeros a la que pueden ser derivados si es necesario de la misma manera que ocurre con los menores autóctonos.

En el caso de Vizcaya se valora que si un menor una vez trasladado a un dispositivo de residencia estable, presenta graves problemas de convivencia, comportamientos sociales delictivos o serios problemas de adaptación al entorno, será derivado al

módulo de primera acogida hasta que se evidencia que está nuevamente preparado para una convivencia normalizada.

Además en este caso se dispone de un módulo intensivo en un centro de emergencia que acoge a menores extranjeros no acompañados con problemas especiales de conducta y que permite derivar los casos desde cualquier dispositivo.

En ninguna de las regiones estudiadas el **acogimiento familiar** está suponiendo una alternativa a la resolución de permanencia. Ahora bien, la llegada de niños y niñas de 8-12 años (de momento escasos), es probable que fundamente la búsqueda de soluciones familiares, bien sea facilitando la reagrupación familiar (cuando el informe social en origen avale la adecuación de los cuidados que recibirá el niño) o desarrollando la opción del acogimiento familiar en la región de acogida. Hasta ahora, el acogimiento en familia extensa no ha sido factible en estos casos, no tanto por no existir familiares en el territorio de acogida, como por no tener aún consolidado su propio proceso de integración sociolaboral.

4.4.3. Tareas asignadas a los equipos educativos durante esta fase y necesidades percibidas de formación

Con respecto a las **tareas asignadas** a los equipos educativos durante esta fase, la respuesta unánime es que no hay diferencias especiales entre la intervención con MENA y la intervención con jóvenes autóctonos. Sin embargo, alguno de los informantes sí señala que en ocasiones se requiere una atención superior en tiempo a la invertida con chicos y chicas nacidos en España.

En algunas regiones sí se detecta una especial **sobrecarga de tareas administrativas y de gestión**, especialmente en el caso de los educadores de los centro de urgencia, tareas que restan tiempo para llevar a cabo intervenciones directas con los jóvenes. La necesidad de llevar a cabo muchas gestiones vinculadas a la tramitación de la

documentación y su inclusión en recursos educativos y formativos absorbe una parte importante de la jornada de los educadores.

Los propios educadores y responsables de programas reclaman la necesaria **formación de todos los profesionales** implicados en la atención de estos jóvenes en cuestiones como: tramitación de documentos y normativa vigente, pautas culturales (atendiendo a los diferentes orígenes de la población atendida), claves relacionales vinculadas a la cultura, situación y vivencias en el país de origen, expectativas de futuro para estos jóvenes (dado que tendrán que trabajar con ellos estas cuestiones), etc. Incluso, algunas nociones muy básicas del idioma (al menos en el personal de programas de urgencia). En algunas regiones, como es el caso de Tenerife, ya se viene impartiendo este tipo de formación desde hace un tiempo.

4.4.4. Actuaciones en caso de ausencias sin autorización (fugas) y recursos alternativos para jóvenes que no permanecen en los centros

En caso de ausencia sin autorización de los centros de acogida (**fugas**), los profesionales afirman que se procede igual que con el resto de los menores. Se interpone denuncia antes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y si no aparece, se espera un plazo de tiempo determinado, que varía entre 10 días y un mes, para cerrar el expediente.

No obstante, ante esta cuestión hay profesionales que añaden que los menores tutelados no suelen abandonar los recursos y sin embargo, en otras comunidades afirman tener un 75% de movilidad.

A pesar del gran número de menores extranjeros no acompañados que en la actualidad están acogidos en los sistemas de protección de los diferentes territorios de nuestro país, los expertos coinciden en afirmar que existe un gran número de **menores invisibles al sistema que permanecen en la calle** con el consiguiente riesgo de exclusión social, comportamientos delictivos, consumos de drogas, etc.

Por ello, algunas entidades de larga tradición en el trabajo con menores en riesgo de exclusión social han ideado programas destinados a la atención de estos jóvenes. Un ejemplo, recogido en el Proyecto CON RED (2004), es el de la entidad privada Casal dels Infants del Raval y su proyecto Marhaba. Este proyecto está dirigido a menores marroquíes de entre 12 y 18 años que se han quedado fuera de los recursos residenciales y que cumplen los siguientes requisitos:

- Están indocumentados o en conflicto social.
- Están en situación de desamparo.
- Rechazan el internamiento en centros de protección.
- Muestran inadaptación a la inserción en recursos normalizados.

El objetivo del proyecto consiste en realizar un acompañamiento con acciones que faciliten el tránsito de estos menores hacia otros servicios de la red de protección. Así se pretende vincular a los chicos a un recurso de referencia mientras se encuentran desamparados, se pretende iniciar un proceso de reestructuración y paliar daños y riesgos y por último, realizar un diagnóstico de la situación social y personal del chico.

Los menores son captados por educadores de calle del Ayuntamiento de Barcelona y cuentan con un centro de atención diurna donde se les ofrece un espacio de convivencia durante 9 horas al día para que el joven se aleje de las dinámicas de la calle. En este dispositivo los menores pueden hacer tres comidas diarias, además de ducharse y lavar su ropa. Paulatinamente van aceptando el control hasta que están dispuestos a pactar su ingreso en un centro. Mientras tanto, además de lo anteriormente expuesto, en el centro se llevan a cabo talleres prelaborales, actividades lúdicas, deportivas y de alfabetización.

4.4.5. Otros programas de apoyo: sanitarios, educativos, inserción laboral, recursos de mediación cultural

Tras recabar información en las diferentes comunidades y provincias sobre el uso de programas específicos para facilitar el proceso formativo (educativo y laboral), de integración (mediante recursos de mediación o contactos con asociaciones de inmigrantes) y de salud para los problemas específicos de consumo que pueden presentar estos jóvenes, encontramos que es muy escasa la creación o uso de recursos específicos.

La tendencia generalizada es a utilizar los mismos recursos (educativos, formativos, sanitarios, de ocio...) empleados para el resto de los chicos y chicas que están en el sistema de protección.

Los únicos programas específicamente dirigidos a este colectivo tienen por objetivo el aprendizaje del idioma o el abordaje de cuestiones culturales. No obstante, también en estos casos –sobre todo, relativo al idioma– se ha intentado ejercer esta labor desde recursos comunitarios tales como escuelas para adultos. Cuando se han usado recursos específicos para inmigrantes son aquéllos que previamente se habían diseñado para inmigrantes adultos (ONG, asociaciones, entidades privadas, etc.).

Las cuestiones culturales suelen abordarse desde los propios centros del sistema de protección aunque no siempre se cuenta con la figura de mediadores culturales o educadores formados en estos temas. Como se apuntó en el apartado 4.4.3., esta es precisamente una de las demandas más generalizadas en la formación de los educadores.

En algún caso se ha señalado la dificultad existente en la adaptación de los menores de 16 años a la formación reglada por la diferencia mostrada en el punto de partida con respecto a los menores autóctonos.

Probablemente una de las regiones que más programas específicos para el trabajo con MENA ha puesto en marcha es Tenerife:

Un programa muy interesante e innovador en esta línea es el denominado **Programa de Mediación e Integración Social**. Dicho programa lo llevan a cabo tres mediadores y un psicólogo especializado en este colectivo y consiste en la puesta en marcha de talleres grupales (habilidades sociales, relaciones afectivas, relaciones sexuales, etc.). Además, se encarga de abordar otro tipo de problemáticas como el malestar emocional, las crisis, que sobrevienen a estos menores cuando llevan tiempo sin ver a su familia o previas al cumplimiento de la mayoría de edad, entre otros. Según palabras textuales del informante de esta comunidad, “es la piedra angular, el 75% del trabajo con menores extranjeros”.

Esta localidad ha desarrollado también un programa específico para el empleo y cuenta con otro programa –éste dirigido también a menores autóctonos– para problemas de consumo con muy buenos resultados llevado a cabo desde hace ya bastantes años por una entidad privada: la Asociación de Cooperación Juvenil San Miguel de Tenerife.

4.4.6. Coordinación con otras instituciones: Fiscalía, servicios comunitarios, educativos, sanitarios.

Existe unanimidad en señalar que no existen dificultades de coordinación entre las entidades públicas de protección y el resto de agentes y servicios implicados en la atención a MENA. Tan solo se han señalado algunas dificultades aisladas en algún municipio, en relación a los servicios que gestionan el proceso de empadronamiento.

Por otro lado, se debe matizar que de existir dificultades a la hora de coordinarse con otras instituciones, éstas son más frecuentes durante la fase de primera acogida; dificultades que son provocadas por la saturación de algunos servicios en municipios pequeños con centros de este tipo. Este es el caso de Tenerife, donde los DEAMENAC

(dispositivos de emergencia de atención a los menores extranjeros no acompañados en Canarias) suelen tener dificultades por la saturación de los recursos sanitarios.

También es preciso indicar que en una de las provincias se describe una deficiente coordinación con fiscalía a la hora de abordar las causas penales que puedan haberse abierto a los menores. La ausencia de comunicación y consenso en la aplicación de medidas genera en este caso una cierta impotencia en todos los colectivos profesionales implicados en la atención de menores extranjeros. Sin embargo, este tipo de problemas no son habituales en otras regiones.

4.4.7. Coordinación dentro del sistema de protección

En lo que respecta a la coordinación entre el personal de atención directa y los técnicos de servicios sociales especializados no se describieron mayores dificultades. Tan solo en un caso se señala una dificultad y es la coordinación entre ambos profesionales cuando en los centros existen técnicos (trabajadores sociales, psicólogos,...) que son quienes reciben la información de primera mano y no la transmiten adecuadamente a los equipos educativos.

4.4.8. Dificultades en la intervención con los menores

Según expresan los informantes encuestados, el consumo de inhalantes o la implicación en conductas delictivas tienen una escasa incidencia entre los menores con los que trabajan. Esta afirmación contradice una idea muy arraigada en la comunidad y que motiva negativas expectativas sobre estos jóvenes en el entorno comunitario.

En concreto, desde Galicia señalan que las necesidades detectadas “son las propias de chicos y chicas de su edad, si bien es de destacar la diferencia cultural existente y el desarraigo que en mayor o menor medida presentan al encontrarse en un país diferente al suyo y lejos de su familia”.

Asimismo, en Murcia señalan que no se da ningún problema específicamente asociado a estos jóvenes. Lo mismo ocurre en Tenerife, donde sólo 2 menores de 70 (en los programas residenciales) presentan dificultades referidas a consumos de disolventes.

Sí reconocen la existencia de problemas puntuales, los cuales son asociados por los profesionales a fases o crisis que pueden alterarles, por ejemplo, el Ramadán, épocas de menor actividad programada con mayor espacio para el tiempo libre como el verano, o cambios en su situación personal, etc. En otros casos, los profesionales señalan como causas de sus problemas de inadaptación: el posible desarraigo, la separación de su familia, la inestabilidad del presente y la incertidumbre del futuro. Además, en algunos casos también se han señalado problemáticas ocasionadas por el diferente origen de jóvenes que conviven juntos, por ejemplo, entre jóvenes procedentes de zonas urbanas y aquellos llegados del ámbito rural.

En todo caso es importante matizar que no hemos podido recabar cifras sobre la incidencia de estos problemas, y es cierto que la realidad difiere mucho de unos territorios a otros. Debe reconocerse que mientras estos suponían problemas muy ocasionales en los jóvenes que llegaron en los 90 a los centros de acogida del país, en los últimos años sí aparecen más dificultades de adaptación. Este es un hecho que en algunas provincias se asocia a la escasa planificación de la respuesta elaborada desde el sistema de protección que ha llevado a abrir muchos dispositivos sin adecuados criterios de funcionamiento generando malestar, conflictividad y modelos de conducta que se han ido extendiendo por influencia grupal. También es cierto que cada vez es más frecuente la llegada de menores más jóvenes y con un proyecto migratorio menos definido, buscando soluciones de las que han oído hablar a familiares y amigos, y con más factores de riesgo para el desarrollo de conductas conflictivas.

En concreto, en el caso de nuestra comunidad autónoma en los últimos años se ha percibido un notable incremento de la presencia de menores extranjeros en la población de menores infractores con expediente sancionador. Así, entre 2005 y 2008 (ambos inclusive) el 6% de los jóvenes con medida sancionadora eran menores extranjeros no acompañados (48 de 789 jóvenes), cifra que no aparecía en un estudio anterior que abarcaba el período 2001-2004 (Bravo, Sierra y Del Valle, 2007).

Tal y como se ha señalado en el Proyecto CON RED (2005b), es un hecho palpable que estos jóvenes se encuentran en una situación de fragilidad que les hace especialmente vulnerables en un período vital en el que además se está construyendo su personalidad. A los problemas comunes de todos los adolescentes, se les suman los específicos de ser extranjeros no acompañados, es decir, diferentes formas de comunicación, edad física incierta, así como otras cuestiones administrativas y legales. Por ello, un período de gran incertidumbre e inestabilidad puede inducirles a abandonar los recursos y a decantarse por opciones marginales y con riesgo, situación que influirá de forma muy negativa en la formación de su identidad. Esto también se constata en el estudio realizado por Proyecto Hombre sobre los *Menores inmigrantes y consumo de drogas* y cuyo extracto fue publicado en Marzo de 2005 en la revista que dicha entidad elabora (Calabozo, 2005). Como ya se ha mencionado anteriormente, Guipúzcoa dispone de un recurso específico terapéutico dentro de la red de protección para atender a los menores extranjeros que presenten dificultades con el consumo de drogas. En Tenerife en estos casos se dispone de la colaboración, ya mencionada anteriormente también, con una entidad privada que dispone de una amplia experiencia en el abordaje de la prevención y el consumo de drogas. En este caso, este recurso no es específico para esta población.

En algunas de las comunidades de las que se ha obtenido información –Cantabria, Tenerife o Vizcaya– los técnicos referentes de los servicios especializados funcionan adecuadamente como figuras de contención –en determinados casos–, de manera que si un joven es convocado para hablar con ellos por una dificultad estos técnicos suelen tener un papel activo, comprometido y en muchas ocasiones, exitoso en la resolución del conflicto.

4.4.9. Necesidades detectadas en el proceso de intervención: recursos y actuaciones

Varias son las necesidades expresadas por los informantes respecto al tipo de intervención desarrollada con esta población:

- a. Sin duda, la necesidad expresada con mayor frecuencia en todas las regiones, es la **falta de recursos** referentes a diferentes fases y aspectos de la intervención: por ejemplo, más plazas en las Escuelas Taller, alternativas para la transición a la vida adulta, más plazas en los recursos residenciales (para agilizar la derivación desde primera acogida) y mayor diversificación en estos (hogares de preparación para la independencia, plazas en unidades de socialización...), programas para abordar problemas específicos de consumo de inhalantes, etc.
- b. También se demanda **personal con formación intercultural** para la atención directa con estos menores.
- c. Una importante carencia, con especial impacto en una época de crisis económica como la que está viviendo el Estado, es la falta de **ofertas de trabajo** lo cual dificulta la obtención del permiso de trabajo y consecuentemente la renovación de la autorización de residencia al alcanzar la mayoría de edad. Referente a la inserción laboral, es interesante la experiencia ganadora del *I Concurso de Buenas Prácticas con Menores Inmigrantes de Andalucía* (publicada en el Observatorio de la Infancia en Andalucía, 2006) y que consiste en organizar cursos de formación analizando las necesidades del mercado laboral y contactando con empresarios que se comprometan a contratar a los menores una vez finalizada la fase formativa. Asimismo, también debemos señalar el “proyecto cuidadores” llevado a cabo entre otros por La Merced en Madrid (publicado por Cruz Roja Española en 2006) y que consiste en convertir a algunos menores con responsabilidad contrastada y capacidad para ser referentes positivos en parte del equipo educativo.
- d. También se ha señalado la **falta de atención individualizada**. Es un error, más generalizado de lo que nos gustaría considerar, que la intervención con un MENA se ciña exclusivamente a prestarle apoyo y ayuda en la consecución de documentación, en el aprendizaje del idioma y en la búsqueda de un empleo. Es cierto que estas son cuestiones que han de ser resueltas con casi todos los jóvenes, pero no podemos perder de vista lo específico de cada caso, la individualidad en cuanto a otras necesidades y también en cuanto a las fortalezas, así como las características de cada uno (edad, procedencia, disponibilidad de

familia en el país de acogida, características de la familia de origen, entre otros muchos) que afectan directamente a la intervención que con ellos se programa.

- e. Otra cuestión pendiente en la intervención con MENA son las dificultades que se han planteado en algunas ocasiones para facilitar la **integración** de estos menores en algunos contextos, por ello, Setién y Barceló (2007) señalan como buena práctica el dedicar esfuerzos a trabajar esta integración y a combatir el rechazo social mediante estrategias de comunicación, colaboración con diferentes asociaciones, medios de comunicación, etc.

En el estudio anteriormente mencionado de Proyecto Hombre (2005) se recogen determinados problemas que existen a la hora de atender a este colectivo y que pueden explicar algunas de las situaciones que se viven durante el proceso de atención a estos jóvenes:

- Adolescentes tratados como inmigrantes, no como menores.
- Dificultades en cuanto a la adherencia a los programas de intervención (en un sentido amplio).
- La no coincidencia entre nuestra noción de “menor” y su propia conciencia de adulto.
- La lentitud y las trabas en el proceso de regularización legal.
- Conflicto multicultural a la hora de manejar conceptos como autoridad, normas, etc.
- Recursos humanos limitados y equipos incompletos.
- Falta de formación para abordar estas situaciones.
- Falta de coordinación y colaboración entre entidades.

4.4.10. Procedimiento de documentación del menor

Todos los profesionales consultados de las diferentes comunidades y provincias afirmaron que se documenta a todos los menores. Las diferencias surgen en torno a

los **plazos**. Así, hay lugares en los que no se solicita el **permiso de residencia** hasta pasados nueve meses desde que llega el menor –en estos casos tarda unos dos meses en concederse–, y otros en los que la solicitud de la documentación se lleva a cabo a los cuatro meses con el fin de que transcurridos los nueve meses ya puedan disponer de dicha autorización.

La legislación vigente (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) es contundente con respecto a esta materia, recogiendo que “transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores (...), y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si ésta no hubiera sido posible, se procederá a otorgarle la autorización de residencia”.

El Defensor del Pueblo (2004) recomienda solicitar la autorización de residencia cuando se constate que el menor se encuentra en situación de desamparo, sin tener que esperar a los nueve meses.

Según Calzada (2007), los 9 meses exigidos para poder conceder el permiso de residencia comienzan a computarse desde que el menor ha sido puesto a disposición de las entidades competentes en protección de menores, es decir, desde que se asumió su guarda. Para el cómputo de los 9 meses habría que tener también en cuenta los períodos de tiempo que el menor haya estado en otras entidades de protección de menores.

Para conseguir el **permiso de trabajo** se requiere la autorización de residencia y una oferta de trabajo real por un año de duración.

Otra cuestión importante a considerar en este apartado es la **concesión de la nacionalidad** que según se recoge en el artículo 22.c del Código Civil le correspondería a aquellos sujetos que cumplan un tiempo de residencia de 1 año y hayan estado

sujetos legalmente a la tutela, la guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud.

Cantabria ha comenzado a trabajar en esta línea otorgando las primeras nacionalidades a menores extranjeros no acompañados que cumplen estos requisitos.

Independientemente de la documentación que disponga el menor, UNHCR–ACNUR y Save the Children (2006) recomiendan:

“La elaboración y entrega a los menores no acompañados tutelados de un documento que incluya una fotografía para su sencilla identificación que facilite a los menores poder acreditarse y realizar las gestiones de su vida cotidiana con normalidad y con independencia de que su pasaporte esté en posesión de las autoridades competentes”.

Además, con respecto a este proceso de tramitación de documentación también señalan como buena práctica lo siguiente:

“El menor, a través de su abogado o por sí mismo, debería poder solicitar información o conocer el estado en el que se encuentra su solicitud de autorización de residencia o/y trabajo.”

4.4.11. Solicitud de asilo

Los menores extranjeros no acompañados pueden ser además, según los casos, solicitantes de **asilo**. Así Calzada (2007) recoge en su manual lo siguiente: la Ley 5/1984, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado configura el asilo, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución Española, como “la protección dispensada por España a aquel extranjero a quien se reconozca la condición de

refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Es decir, incluye a quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Existen algunas excepciones para la concesión de asilo como que la persona haya cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos o que ha cometido un grave delito común, fuera del país del refugio, antes de ser admitida en él como refugiado.

Además, por su parte, el artículo 33.2 establece que no podrá invocar los beneficios de la presente disposición (prohibición de expulsión y de devolución) el refugiado que “sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”. El derecho de asilo consiste en la no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados, y en la adopción de las siguientes medidas durante el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron la solicitud de asilo:

- Autorización de residencia en España.
- Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios.
- Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles.
- Cualesquiera otras que puedan recogerse en los convenios internacionales referentes a los refugiados, suscritos por España.
- Asimismo, podrá otorgarse a los refugiados, en su caso, la asistencia social y económica que de modo reglamentario se determine.

Por último, es importante tener en cuenta que la solicitud de asilo debe presentarse en el plazo de 1 mes desde la entrada en España. El plazo para decidir sobre la admisión a trámite de una solicitud es de 60 días si la solicitud se presenta dentro del territorio nacional y de 72 horas si se presenta en la frontera.

En el supuesto de que existan casos susceptibles de solicitar el asilo y ante la duda acerca de la compatibilidad entre la vía del asilo y la vía de extranjería, estas organizaciones apuntan:

“El hecho de tramitar la solicitud de asilo del menor no deberá en ningún caso menoscabar los derechos que como menor extranjero no acompañado tiene reconocidos en España.

En el caso de los menores solicitantes de asilo, nunca es posible tal intento de repatriación, por lo que, una vez transcurrido dicho plazo, se le debería otorgar de forma inmediata una autorización de residencia en España.”

4.4.12. Ejecución de la resolución de reagrupamiento familiar

Como ya habíamos apuntado en el apartado de toma de decisiones (fase 3), en los lugares de los que se ha recogido información no se llevan a cabo reagrupaciones familiares, bien porque aunque se planteen no consiguen llevarse a efecto (por dificultades en la fase de investigación o ir en contra del principio del *interés superior del menor*) o bien porque a sabiendas de las dificultades para hacerlas efectivas ni siquiera se plantean.

No obstante, se señalaron dos excepciones. Por un lado, un reagrupamiento familiar hecho con un pariente dentro del territorio nacional y por otro lado, el caso de los MENA procedentes de Rumanía. En este último caso, tendríamos que considerar el *Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos*, hecho en Madrid, el 15 de Diciembre de 2005 (BOE Núm. 195/2006, de 16 de Agosto de 2006). A pesar de ello, algunos informantes

manifestaron la difícil aplicación de este protocolo, que tan solo facilita el procedimiento cuando la familia busca la reagrupación.

En los pocos casos en los que se ha tomado esta decisión, ha sido el técnico responsable de caso quien ha notificado al menor la resolución. Además, en estos casos, los profesionales consideran que para salvaguardar los derechos del menor, éste puede recurrir al fiscal y solicitar que le asista un abogado si no cuenta con ninguno.

UNHCR-ACNUR y Save the Children (2006) establecen en cuanto a las garantías procesales de esta resolución que:

“El menor debe ser **inmediatamente informado** de la decisión de repatriación que deberá estar debidamente motivada.”

Además, en cuanto a la misma ejecución establecen lo siguiente:

“Los menores han de ser **plenamente informados** en el momento de la ejecución de lo que va a ocurrir, a donde les llevan, las personas que les estarán esperando... así como de toda la información relevante al respecto.”

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, una de las preocupaciones más relevantes entre las entidades públicas y privadas que intervienen con menores extranjeros no acompañados es la posibilidad de la reagrupación familiar y el hecho de efectuarla con garantías.

Fruto de esta preocupación por regular los flujos migratorios surge por parte de la Unión Europea el programa AENEAS. Este instrumento, adoptado en 2004, recibió una dotación de 250 millones de euros para el período 2004-2008, prolongándose posteriormente hasta el año 2013.

En el marco de esta iniciativa europea se sitúa el programa Cataluña-Magreb desarrollado en nuestro país, en concreto, en la comunidad catalana. Como se

menciona en su propia página web (<http://www.catalunyamagrib.cat/>) este programa se dirige a todos aquellos menores que residiendo en centros de protección, bajo la tutela administrativa de la DGAIA, y de los que se tiene conocimiento de sus familias, quieran regresar a Marruecos, provocando el reagrupamiento familiar, la escolarización, la formación e inserción sociolaboral mediante los recursos del programa.

Además, dentro de los objetivos del programa no sólo se contempla el retorno voluntario sino que también se prevén acciones para prevenir la migración realizando actuaciones en Tánger y su área de influencia.

4.4.13. Proceso de emancipación

Teniendo en cuenta que el plan de caso de *preparación para la independencia* es el asignado a casi todos los menores extranjeros no acompañados tutelados por las entidades de protección, cobra especial relevancia dedicar un apartado al tipo de recursos y programas orientados a este fin.

Las diferencias en cuanto a la dotación de programas de apoyo a la transición es muy notable en las diferentes regiones. Es cierto que este es uno de los principales retos de los sistemas de protección actuales, dado que cada vez son más los adolescentes que cumplen la mayoría de edad estando tutelados.

Al recabar información sobre los diferentes programas encontramos que estos están diseñados para los jóvenes en protección (en general), sin diferenciar la asignación de unos programas para menores extranjeros y otros para jóvenes autóctonos.

Si bien esto es cierto en cuanto a los programas de apoyo, sí existen recursos específicos de alojamiento y asesoramiento jurídico para la población que ocupa este estudio.

Veamos en primer lugar lo referente a los **PROGRAMAS** (bien sea en fase de preparación –a partir de los 16 años aproximadamente– o ya cumplida la mayoría de edad):

- a) En Cataluña se comienza a analizar la situación del joven en cuanto a su proceso de emancipación en un servicio específico, se trata del Área de apoyo al joven tutelado y extutelado (ASJTET), una unidad de la Secretaría de Infancia y Adolescencia del Departamento de Acción Social y Ciudadanía. Esta unidad ofrece un apoyo a los jóvenes entre 16 y 21 años en proceso de preparación para la emancipación o ya emancipados.

Desde esta unidad se valoran las actitudes y la motivación, entre otros, así como las posibilidades de recursos y se les ofrece orientación laboral fundamentalmente. Se trata de priorizar la formación –existen programas de formación e inserción profesional– para aumentar las posibilidades laborales, pero no exclusivamente, proporcionándoles además seguimiento socioeducativo y psicológico, apoyo afectivo, apoyo económico y jurídico, etc. Todos estos objetivos se concretan en una serie de programas:

- *Programa de vivienda:* consiste en una red de pisos asistidos con tres o cuatro plazas, dependientes de entidades colaboradoras y con presencia de educadores pero con bastante autonomía. También se dispone de plazas en otro tipo de recursos, como residencias para trabajadores, o se buscan pisos en el mercado ordinario mediando entre varios chicos para que puedan compartir gastos.
- *Programa de apoyo psicológico y supervisión* para aquéllos jóvenes que salen del sistema de protección. Aunque en el caso del apoyo psicológico se constata que no es algo que los MENA soliciten con demasiada frecuencia.
- *Programa de apoyo económico para extutelados* –siempre que hayan estado tutelados durante al menos tres años– en el que se les otorgarían 600 € al mes y que supone la obligación de someterse a un plan de trabajo individualizado.
- *Programa de inserción socio-laboral:* consiste en mejorar sus competencias profesionales para que tengan acceso a un puesto de trabajo.
- *Programa de acompañamiento jurídico,* para ofrecer asesoramiento, acompañamiento jurídico y mediación, atendiendo de forma cercana y efectiva las cuestiones planteadas y haciendo un seguimiento

individualizado para cuestiones tales como extranjería (autorizaciones, permisos,...), materia penal (infracciones, procedimientos,...), materia civil (nacionalidades,...), etc. Éste es un servicio muy demandado por los menores extranjeros no acompañados o por quienes ya han alcanzado la mayoría de edad.

- b) En el resto de territorios al mencionar el proceso de emancipación, prácticamente a lo único que se hace referencia es a las posibilidades de alojamiento y como mucho, a procedimientos de inserción laboral.

Con respecto a los **RECURSOS DE ALOJAMIENTO**, prácticamente todas las regiones de las que se ha obtenido información poseen dispositivos con menor o mayor grado de estructuración donde se trabaja específicamente la transición a la vida adulta.

Habría que diferenciar los *hogares de preparación para la independencia de adolescentes* de los *recursos de alojamiento para jóvenes extutelados*:

- Los primeros son hogares donde un grupo de cinco a ocho adolescentes, habitualmente viviendo en un piso en la comunidad, se preparan para hacer la transición hacia la independencia con el apoyo de los educadores. Normalmente conviven adolescentes de 15 a 18 años.
- Los segundos, se caracterizan por haber un mínimo apoyo educativo. Al tratarse de mayores de edad la vivienda es gestionada por los propios jóvenes, con el apoyo (visitas, supervisión) de algún educador. Este tipo de recursos puede adoptar formas y niveles de apoyo muy diversos en función del grado de autonomía de los jóvenes.

En Vizcaya encontramos de nuevo una red muy diversificada en este tipo de dispositivos. Por un lado, tendríamos las *unidades semiautónomas de preparación para la independencia*, ya mencionadas previamente. Y, por otro lado, los *recursos para extutelados*. Estos últimos ya no dependen del sistema de protección sino del Servicio de Lucha contra la Exclusión. Existen tres tipos de recursos con diferente intensidad en

el apoyo ofrecido. Una vez se valora el caso, y el joven ha permanecido con anterioridad al menos un año en el sistema de protección, se le deriva en función de su situación (nivel de autonomía, necesidades) a un recurso que puede ser de alta intensidad, de media intensidad o de baja intensidad. La diferencia fundamental entre ellos es la mayor o menor presencia de la figura del educador. Así, en el de alta intensidad hay una presencia constante de esta figura, en el de media intensidad la presencia es diaria y en el de baja intensidad, sólo semanal. Los jóvenes son derivados de un recurso al siguiente en función de su evolución. En total hay más de 80 plazas.

En Murcia, por ejemplo, hay un recurso para preparar la independencia para menores entre 16 y 18 años y otro para jóvenes entre 18 y 21 años.

En Tenerife: Cruz Roja, Cáritas y otras organizaciones privadas gestionan programas para mayores de edad.

Resaltar como aportación el programa específico para inmigrantes extutelados de Cataluña:

Además, Cataluña cuenta con un programa específico para inmigrantes gestionado por una entidad privada y denominado Punto de Referencia, que consiste en buscar familias dispuestas a acoger a mayores de 18 años extutelados e inmigrantes y cuyo requisito principal es que el menor disponga de los recursos para mantenerse a sí mismo y pueda contribuir a los gastos comunes.

El número de **plazas disponibles** en los hogares de preparación (cuando los jóvenes son menores de 18 años) no plantea tantas dificultades como las plazas para mayores de 18 años. El número es muy diferente en cada territorio, oscilando entre las 13 y las 80 plazas. En lo que se refiere a la disponibilidad de éstas, existe cierto consenso –a excepción de Castilla y León, Galicia y los recursos de menor intensidad de ayuda de Vizcaya– en señalar que no siempre se dispone de suficientes plazas. Por ello, en la

mayoría de los casos se prioriza a aquellos jóvenes con mejor pronóstico, exigiéndose por ejemplo un buen comportamiento o que no existan medidas judiciales pendientes.

Precisamente esta limitación de plazas es probablemente una de las mayores dificultades que se plantean en esta fase del proceso. La escasez de plazas conlleva que normalmente se acoja a los jóvenes que tienen un mejor pronóstico y que por tanto, su inserción será más rápida y exitosa. De esta manera, aquellos menores que precisamente muestran mayores dificultades (por haber tenido o tener aún pendientes cuestiones judiciales, consumos, problemas de salud mental, etc.) suelen quedar fuera del sistema en una situación muy grave de riesgo de exclusión social.

En todas las comunidades se realiza algún tipo de **SEGUIMIENTO** de mayor o menor duración.

A modo de conclusión, este tema es abordado en el Proyecto CON RED (2005a) del siguiente modo:

El Proyecto CON RED (2005a) determina la importancia de trabajar la preparación para la autonomía (emocional, formativa, económica) a partir de los 16 años pensando en su mayoría de edad y en su consiguiente emancipación. Considera conveniente así mismo que una vez cumplidos los 18 años se cuente con algún recurso que facilite la total emancipación del menor. Valora además, la necesidad de contar con diferentes recursos en función de las características individuales de los menores y de su grado de maduración y descarta la posibilidad de que dichos recursos únicamente sean accesibles para aquellos menores con determinadas conductas.

CAPÍTULO 5

DESCRIPCIÓN DE NECESIDADES
EN LA POBLACIÓN DE MENORES
EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS
Y EN LAS ACTUACIONES LLEVADAS
A CABO

En las entrevistas con los informantes clave de cada comunidad obtuvimos un gran consenso en la descripción de las principales necesidades que suelen presentar estos jóvenes. La respuesta a dichas necesidades ha generado diferentes modelos de respuesta y actuación (muchos de ellos descritos en el anterior apartado) pero que en todo caso matizaremos en el siguiente capítulo de propuestas.

En este capítulo hemos querido diferenciar las necesidades que presentan los jóvenes en el momento de su entrada en el sistema de protección y aquellas que aparecen en el tipo de programas y actuaciones desarrolladas por las diferentes entidades protectoras.

5.1. NECESIDADES EN LA POBLACIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Respecto a la descripción que se ofrece a continuación ha de tenerse en cuenta que algunas de las necesidades mencionadas se resuelven en las primeras fases de la intervención, mientras que otras permanecen durante el proceso y pueden perdurar sin ser adecuadamente abordadas cuando finaliza la intervención protectora por alcanzar la mayoría de edad.

Esta reflexión ha de llevar a la programación de estrategias y programas de intervención que verdaderamente se ajusten a la resolución de las necesidades específicas detectadas en esta población, las cuales no coinciden necesariamente con las de otros menores con medidas protectoras. Sin duda, muchas necesidades se corresponden con su fase evolutiva, como niños y adolescentes, pero otras se derivan del proyecto migratorio, factores culturales, familiares, sociales y su condición como inmigrantes.

Se debe recordar también, que el principal objetivo para muchos de estos jóvenes es su plena incorporación al contexto de acogida, de modo que la resolución de gran

parte de las necesidades descritas a continuación facilitaría su integración en los territorios de acogida.

- **Formación educativa.** Teniendo en cuenta el proyecto migratorio de la mayoría y la escasa o nula formación de la que suelen disponer los menores con los que se interviene, ésta es una necesidad reconocida por todos y de las que menos problemas genera a la hora de abordarse. No suelen existir dificultades para ponerla en práctica ya que desde un primer momento la legislación vigente facilita el acceso gratuito al sistema educativo público durante el período obligatorio que abarca las edades de 6 a 16 años y el acceso al sistema de becas y ayudas, independientemente de su procedencia y de su situación legal (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Deben apuntarse algunos matices que afectan específicamente al proceso de escolarización de esta población: en caso de existir un cierto desajuste en la valoración de la edad que consta en el Decreto Fiscal y la edad real del joven, podemos encontrarnos con la necesaria incorporación en el sistema educativo de jóvenes con la edad suficiente y expectativas para recibir otro tipo de formación. Estos hechos pueden provocar serios desajustes y frustraciones que dificultan su adaptación al contexto escolar. Ahora bien, las valoraciones forenses parecen estar cada vez más ajustadas a la edad real y comienza a ser habitual que los jóvenes traigan consigo documentación para agilizar los trámites legales, por lo que no se trata de una dificultad extendida a la mayoría de los casos. Lo que sí tiende a ocurrir es que en las aulas educativas estos jóvenes se encuentren en contextos sociales y culturales que les son muy ajenos, siendo sus vivencias y grado de madurez diferentes a las de sus compañeros, lo cual dificulta el proceso de integración.

- **Formación ocupacional.** Por la edad y expectativas de estos jóvenes, la formación para el empleo figura como una de las prioridades en la intervención llevada a cabo. Nuestro sistema educativo ofrece posibilidades formativas orientadas al empleo a partir de los 16 años, a las cuales estos jóvenes pueden optar, siempre y

cuando estén en posesión del Número de Identificación de Extranjeros (Bravo, 2005).

En este sentido los jóvenes tienen que tomar decisiones muy rápidas en cuanto al tipo de formación a la que quieren optar, sin tener apenas tiempo para conocer las alternativas y reconocer sus propios intereses. En estas situaciones sería necesario desarrollar algún **programa de orientación laboral** al que pueda acceder esta población, sin adoptar tan rápidamente este tipo de decisiones. La opinión de los jóvenes en este momento ha de ser la base para elegir el recurso formativo.

- **Inserción laboral.** Una dificultad que afecta no solo a esta población, sino a un alto porcentaje de jóvenes con su misma cualificación, es la dificultad para conseguir un empleo. Este hecho genera un importante desajuste en estos jóvenes, dado que puede ser vivido como un fracaso en su proyecto migratorio, impidiendo la consecución de un permiso de trabajo que permita su permanencia legal en nuestro país una vez alcanzada la mayoría de edad. La actual crisis económica tiene un significativo impacto en las posibilidades de estos jóvenes para alcanzar su objetivo; a la falta de ofertas laborales se añaden prejuicios y el rechazo social por su condición de inmigrantes en algunos núcleos comunitarios, fruto de la alarma social que provocó su llegada.

- **Idioma español.** Existe unanimidad en señalar que un mecanismo clave para la integración social y cultural es el manejo del idioma. Aunque hay claras diferencias entre unos menores y otros con respecto a esta habilidad, la mayoría se beneficiarían de la puesta en marcha de programas que facilitasen su aprendizaje. No en todos los hogares de primera acogida se lleva a cabo este tipo de formación, que no tiene por qué demorarse hasta iniciarse un proyecto educativo o formativo reglado, al contrario, cuantos antes comience la formación lingüística, mayores serán las posibilidades de adaptación e integración en otros contextos.

- **Conocimiento de la cultura receptora.** Es otra de las cuestiones que facilita la integración social y cultural y que ayuda en primera acogida a hacer un mejor uso del tiempo libre de los menores y a sentar las bases necesarias para su posterior integración en recursos comunitarios.

- **Necesidades relacionadas con las habilidades sociales y de autonomía.** No todos los jóvenes disponen de las mismas habilidades dependiendo de numerosas variables a considerar (edad, clase social y lugar de procedencia, etc.). Sin embargo, lo que sí es cierto es que todos necesitarán disponer de las habilidades necesarias para llevar una vida autónoma que facilite su transición a la vida independiente en un período de tiempo más bien corto. Por ello, éste es otro de los puntos clave en la intervención y que puede y debe abordarse desde el comienzo de la puesta a disposición de la entidad pública de protección.

- **Atención a problemas psicológicos.** La mayoría de los profesionales que ejercen su labor en la atención a MENA señalan como una necesidad y a la vez como un punto débil del sistema, los problemas psicológicos que en algún momento del proceso migratorio sufren los menores que abandonan su país de origen (en ocasiones, cuando se acerca la mayoría de edad, en otros casos, cuando pasan cierto tiempo sin ver a sus familias, y en otros muchos, cuando comienzan a dudar que la migración haya sido la mejor opción). Aunque estas dificultades son detectadas con bastante frecuencia, no suelen abordarse de una manera sistematizada y rigurosa, más allá de algunas experiencias pioneras. Un mal abordaje de estas dificultades conlleva en muchas ocasiones problemas más graves de inadaptación social (consumo de drogas, violencia, delitos,...). Los tratamientos psicológicos ofrecidos resultan poco efectivos por no adaptarse al contexto cultural de estos jóvenes (que desconfían de este tipo de intervenciones) y las dificultades de comunicación.

- **Atención a problemas psiquiátricos.** La atención a este tipo de problemas supone aún más dificultades. Ciertamente no es un problema específico de esta población, de hecho afecta a un número significativo de menores en protección y representa uno de los principales retos en la intervención protectora. Aún así, su abordaje se vuelve especialmente complejo cuando es un menor extranjero quien presenta problemas de salud mental. El idioma y las claves culturales suponen una barrera para lograr intervenciones eficaces en esta materia. No suele haber dispositivos, programas o profesionales especializados. Esto provoca que la mayoría de las veces se intente afrontar esta problemática desde los hogares residenciales con limitados resultados.
- Los **problemas de consumo** aunque no sea un problema generalizable ni mayoritario dentro de esta población, sí tiene importantes repercusiones en el proceso de intervención cuando aparecen. En la mayoría de los casos se trata de un consumo iniciado como estrategia para afrontar la salida del país de origen. Debería disponerse de plazas en programas de deshabituación y tratamiento y desarrollar programas específicos para abordar la adicción a inhalantes.
- **Gestión de la documentación.** Estar documentados y contar con los permisos necesarios para desarrollar su vida como futuros adultos emancipados, es sin duda una de las necesidades más apremiantes en estos jóvenes. El aplazamiento de estas gestiones, sabiendo la relevancia que tiene para conseguir el permiso de trabajo y residencia el tiempo que permanecen tutelados, puede ocasionar problemas de conflictividad e inadaptación.
- **Integración social en la comunidad de acogida.** La integración dentro del ámbito comunitario en el que se ubica el centro u hogar de protección es muy diferente en las regiones estudiadas. En algunas localidades el rechazo social al grupo de menores extranjeros es muy fuerte mientras que en otras la aceptación es positiva, siendo especialmente relevante el papel desempeñado por los medios de comunicación en cada territorio.

La existencia o no de alarma social y de experiencias de rechazo hacia este grupo, viene en parte determinada por la existencia de conflictos en los propios centros de convivencia. Así, mientras en algunos centros las agresiones entre ellos son frecuentes y se percibe un clima de inseguridad, en otros, la convivencia es adecuada o bien varía notablemente en función del grupo que esté acogido en cada momento.

Uno de los principales objetivos de trabajo con estos jóvenes ha de ser fortalecer su red de apoyo social en la comunidad, evitando que esté únicamente configurada por otros jóvenes que hayan experimentado el mismo proceso migratorio. Si bien estas relaciones han de mantenerse y apoyarse como fuente de identidad y referencia, el tener consolidada una red de apoyo con otros jóvenes y adultos de la comunidad será una de las claves en su proceso de integración como adultos. En algunas regiones se ha hecho un gran esfuerzo por incorporar en los centros de la red general a menores extranjeros y autóctonos, si bien la integración no siempre es real por compartir solo la convivencia en el centro pero no otras actividades que siguen siendo compartidas exclusivamente con menores en su misma situación.

En relación a este tema también debe recordarse la importancia de mantener cuando sea posible a los hermanos juntos, y así evitar mayores rupturas traumáticas.

5.2. NECESIDADES DETECTADAS EN LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

A continuación se describen algunas necesidades o dificultades que afectan a los programas y actuaciones llevadas a cabo con esta población. Su abordaje es desigual en las regiones estudiadas, sin embargo reflejan a grandes rasgos los retos que afrontan las diferentes administraciones.

- La llegada en algunas regiones de menores extranjeros más jóvenes, de 12-14 años, ha motivado la necesidad de **revisar la elaboración de los planes de caso y los proyectos educativos** diseñados desde los centros, donde hasta ahora prevalecía el trabajo para apoyar el proceso de emancipación (formación e incorporación al mercado laboral) de forma generalizada para el grupo de MENA. Los más jóvenes muestran nuevas necesidades de intervención por su condición evolutiva y el cambio en sus expectativas y proyecto migratorio. Será por tanto necesario **individualizar las intervenciones**, no olvidando que los menores extranjeros engloban niños y niñas muy diferentes, no solo en cuanto a origen y costumbres, sino también en historia de vida y pautas de desarrollo.
- A pesar de las pautas y principios establecidos en publicaciones de buena práctica internacionales, se percibe una **escasa participación de estos jóvenes en el proceso de toma de decisiones**. Algunos no tienen claras expectativas sobre la línea de intervención que se llevará a cabo (proyecto educativo, cambio de centro, alternativas, etc.) y reciben las decisiones una vez adoptadas sin sentirse escuchados. Siendo este uno de los principios que ha de respetarse en la intervención, parece que las dificultades en la comunicación, o la sobrecarga experimentada para atender a estos jóvenes, han supuesto un cierto abandono en el cumplimiento de un principio esencial en la intervención social, en especial con adolescentes con un plan de trabajo orientado a la emancipación.

Relacionado con lo anterior, los jóvenes pueden vivir los procesos de derivación y traslado con una gran ansiedad dificultando el proceso de adaptación al nuevo recurso. Parece necesario establecer algún tipo de protocolo en cuanto a estos traslados, preparando e informando a los jóvenes de las transiciones que se vayan a llevar a cabo.

Recordemos sin embargo, que esta no es una pauta generalizable en todas las regiones, dado que en algunas de ellas se han establecido entrevistas y protocolos para informar a los jóvenes de cada fase del proceso, utilizando si es preciso la figura de un mediador cultural o intérprete.

- La **red actual de centros de acogida** que está dando respuesta a la intervención con menores extranjeros, ha crecido notablemente y de forma muy rápida en muchos territorios españoles, pero no por ello responde a una adecuada planificación. A medida que aumentaba la llegada de MENA, se fueron abriendo más recursos, la mayoría específicos para esta población. En algunas provincias la continua llegada de jóvenes no se ha correspondido con el mismo ritmo en la creación de recursos. Por este motivo algunos centros presentan un nivel de ocupación mayor al de sus plazas. Asimismo, los necesarios reajustes que provoca la rápida puesta en marcha de los centros sin apenas planificación, han tenido su repercusión en la calidad de la atención ofrecida a los menores, sometidos a continuos cambios e incluso a la falta de cobertura de algunas necesidades básicas (aspecto, este último, que afecta únicamente a regiones con altas cifras de saturación).
- A pesar del incremento de las plazas en centros de acogida para dar cobertura a las necesidades de atención de esta población, se ha detectado la **falta de plazas especializadas** cuando aparecen necesidades que requieren intervenciones más intensivas: socialización, terapéuticos, consumos y programas específicos de preparación para la emancipación. La estructura de la mayoría de las redes de acogimiento residencial cuenta en la actualidad con programas que cumplen este

cometido, si bien los educadores perciben serias dificultades para lograr la derivación de jóvenes con estas necesidades por estar las plazas cubiertas.

- También se observa la presencia de un **clima de inseguridad** en algunos centros (fundamentalmente en la red de primera acogida) donde las pertenencias han de ser custodiadas y las dependencias cerradas con llave. Esta percepción de inseguridad genera gran malestar entre los menores.
- La **falta de estabilidad de los equipos educativos** es un problema que afecta a la atención de todos los niños, niñas, y adolescentes en protección. En especial esta falta de continuidad dificulta el establecimiento de lazos afectivos y el encontrar un referente adulto que oriente al menor en su proyecto de vida. Si bien no se trata de un problema específico para esta población, la rápida apertura de programas y el grado de conflictividad en algunos de ellos, ha acentuado la falta de estabilidad entre el personal educativo.
- Los propios educadores y responsables de programas reclaman la necesaria **formación de todos los profesionales** implicados en la atención de estos jóvenes en cuestiones como: tramitación de documentos y normativa vigente, pautas culturales (atendiendo a los diferentes orígenes de la población atendida), claves relacionales vinculadas a la cultura, situación y vivencias en el país de origen, expectativas de futuro para estos jóvenes (dado que tendrán que trabajar con ellos estas cuestiones), etc. Incluso, algunas nociones muy básicas del idioma (al menos en el personal de primera acogida).
- En el caso de los educadores que trabajan con menores extranjeros no acompañados, se aprecia una **sobrecarga de tareas administrativas y de gestión** que restan tiempo para llevar a cabo intervenciones directas con los jóvenes. La necesidad de llevar a cabo muchas gestiones vinculadas a la tramitación de la documentación y su inclusión en recursos educativos y formativos absorbe una parte importante de la jornada de los educadores.

- **Mediadores con conocimiento de la lengua de origen.** La mayoría de los profesionales señalan que disponer de estas figuras facilita enormemente la intervención con los menores, sobre todo, durante la primera acogida. No se trata únicamente de dotar a los programas de un intérprete, dado que la dificultad no la entraña sólo el idioma, sino el lenguaje cultural en sentido más amplio. Como señala Cabrera (2009), en ocasiones para el educador “el desconocimiento de la lengua materna del menor le supone una barrera psicológica para la realización de ciertas labores de educación intercultural importantes para la integración”, labores que pueden ser asumidas, al menos en un primer momento, por estos mediadores.

Además, estas figuras acceden con mayor facilidad a dinámicas relacionales que pueden darse entre los menores durante la convivencia y que si no se abordan adecuadamente pueden desembocar en graves problemas de convivencia.

- **Ausencia de programas en la red comunitaria** para atender a aquellos jóvenes que no aceptan la estructura y normativa de los centros. Existen en algunas regiones interesantes iniciativas con centros de día y educadores de calle que atienden a este colectivo reduciendo los factores de riesgo asociados.
- Al cumplir la mayoría de edad es complicada la **derivación a pisos tutelados** dada la **ausencia de suficientes plazas**. De nuevo se trata de un problema generalizable a todos los jóvenes extutelados que no cuentan con referentes familiares en la comunidad (o que existiendo, no son adecuados). Como se recoge a lo largo de este estudio, es necesaria no solo la creación de recursos, sino también su diversificación para adaptarse a las necesidades de cada joven, pudiendo requerir apoyos de diferente nivel de intensidad (véase la propuesta de Vizcaya).
- La dotación de plazas en recursos de alojamiento para jóvenes extutelados tendría que ir acompañada de **otros programas de apoyo a nivel comunitario**, como se recoge en la iniciativa descrita en Cataluña.

- Tanto en la creación de recursos de alojamiento como en programas comunitarios de este tipo, es necesaria la **implicación de otros departamentos e instituciones** destinados a la atención y apoyo a personas adultas.
- Finalmente, se debe mencionar que aunque existen iniciativas para favorecer la coordinación entre comunidades y mesas de trabajo que han dado lugar a protocolos de actuación, aún existen carencias en la **coordinación entre comunidades**. Esto ocasiona que se generen diferentes líneas de que llevan a los menores a saturar los recursos de algunas regiones y evitar otras donde no creen que recibirán la ayuda que necesitan.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A lo largo de este informe se han ido apuntando diversas actuaciones y programas implantados en las regiones y comunidades autónomas del estado español. Su descripción puede servir como orientación para la elaboración de nuevas propuestas y programas en la atención a menores extranjeros no acompañados.

No se trata de concluir este informe determinando cuáles han de ser las actuaciones a implementar en el territorio, sino de ofrecer una perspectiva sobre posibles modelos de intervención que facilite a los técnicos y gestores de las administraciones públicas la elaboración de directrices y protocolos, la toma de decisiones y la creación de recursos y programas orientados a esta población.

En el capítulo anterior se señalaron las dificultades o necesidades más frecuentes en esta población, así como aquellas que afectan a la propia estructura y recursos hasta ahora desarrollados. La respuesta a estas necesidades debe ser abordada tras un adecuado estudio de la idiosincrasia de cada territorio, valorando el volumen y perfil de los menores extranjeros no acompañados tutelados así como los recursos disponibles; la diferente casuística y problemáticas asociadas son indudables.

Con el fin de completar la revisión realizada, a continuación se proponen algunas prácticas puestas en marcha a lo largo de nuestra geografía encaminadas a ofrecer una respuesta a las principales necesidades descritas.

6.1. ÁREAS DE INTERVENCIÓN CON LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

- **Formación e inserción laboral.** Bravo Rodríguez (2005) señala que para aumentar y diversificar la oferta formativa a la vez que posibilitar el acceso de los menores que aún no poseen el Número de Identificación de Extranjeros, necesario para acceder a dichos programas, se han ido poniendo en marcha diferentes programas de formación ocupacional y de inserción laboral en las diferentes CC.AA. Esta es

una cuestión primordial porque, tal y como señalan Setién y Barceló (2007), cuando el proceso no se dilata en el tiempo el grado de integración social de estos menores es muy alto, aumentando la motivación para aprender así como la posibilidad de lograr una oferta de trabajo.

En el documento de *Buenas prácticas en la atención a inmigrantes en Andalucía* (2006) elaborado por el Observatorio de la Infancia de Andalucía, se recoge una actividad dirigida a la inserción laboral y basada en la formación ocupacional, puesta en marcha por el Centro de Protección Ángel Ganivet de Granada. En este caso, el recurso ejerce una función mediadora tanto entre los menores y las instituciones públicas encargadas de organizar los cursos formativos como entre las empresas y los menores para así facilitar su incorporación laboral. Hasta la fecha de elaboración del documento los resultados estaban siendo muy positivos logrando la satisfacción de todos los colectivos implicados.

Además de las actividades formativas, deben fomentarse actuaciones dirigidas a la **orientación laboral**. Estos jóvenes parten de un gran desconocimiento y muchas expectativas equivocadas sobre sus posibilidades formativas y de empleo.

- **Idioma y cultura del país de acogida.** Anteriormente se ha señalado la importancia que tiene el dominio del idioma y las nociones culturales propias del territorio de acogida en el proceso de integración de estos jóvenes. En el mismo documento del Observatorio de la Infancia de Andalucía (2006), se recogen numerosas propuestas para potenciar el aprendizaje del castellano, tanto desde los Centros de Educación Primaria e Institutos de Enseñanza Secundaria (IES), como desde entidades privadas que ejercen su labor en la atención a menores extranjeros.
- **Necesidades relacionadas con las habilidades sociales y la autonomía.** Para favorecer el impulso de los proyectos educativos los educadores tendrían que disponer de diferentes programas que les ayuden a abordar necesidades muy concretas: habilidades sociales, control de impulsos, tolerancia a la frustración, resolución de conflictos, hábitos saludables, preparación para la independencia,

potenciación del aprendizaje y uso del castellano, educación sexual, etc. Nuevamente, el Observatorio de la Infancia de Andalucía señala algunas actividades dirigidas a cubrir esta área de intervención, por ejemplo, elaborando una *Guía de recursos para menores inmigrantes no acompañados* (Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo – Universidad de Granada).

- **Atención a problemas psicológicos.** En relación al abordaje de estos problemas se describen algunas prácticas que se están llevando a cabo y que contribuyen a prevenir problemas psicológicos asociados a la dificultad para afianzar su identidad, así como otros problemas psicológicos que puedan estar presentes y cuyo tratamiento suele verse perturbado por las diferencias culturales.
 - En primer lugar, señalaremos un *Taller para la autoestima y la convivencia* desarrollado por Almería Acoge y cuya temática se centra en reforzar la identidad cultural y la autoestima de los niños inmigrantes escolarizados.
 - En segundo lugar, apuntar los incipientes pasos que se han dado en tratar de consolidar un programa de atención psicológica para menores extranjeros no acompañados puesto en marcha por la *Merced Migraciones* en Madrid. Además, no podemos obviar aquí el tratamiento que a estos temas se está dando en el Cabildo de Tenerife (véase la pág. 98 de este informe), así como las indicaciones publicadas en el *Manual de intervención psicosocial con menores migrantes* (Martínez, Sanahuja y Santonja, 2007).
- **Salud y consumos.** Dada la especificidad en los consumos que presentan algunos niños, niñas y jóvenes de esta población (ej. inhalantes) sería conveniente desarrollar programas para abordar su desintoxicación y deshabituación, adaptados a su cultura (Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid, 2004). Asimismo, convendría incorporar programas preventivos respecto al consumo de otras sustancias (alcohol, tabaco y otras), como los elaborados por Moreno y Gamonal para el contexto del acogimiento residencial (Programa Alcazul, 2007; Programa Odisea, 2006).

- **Integración social en la región de acogida.** La alarma social generada en algunas localidades ha de ser abordada para lograr la adecuada integración de este colectivo. Deben desarrollarse de manera prioritaria programas de sensibilización comunitaria, y contar con la colaboración de los medios de comunicación para dar a conocer estos programas y mostrar ejemplos positivos de integración.

Un recurso escasamente utilizado y que podría facilitar la intervención con esta población, es el apoyo y colaboración de la comunidad magrebí (u otras, según cada caso) asentada en la comunidad y con un adecuado nivel de integración. Asimismo, podrían establecerse colaboraciones con recursos de apoyo desarrollados para colectivos inmigrantes, pudiendo así convertirse en enlaces y referentes para su proyecto de emancipación.

6.2. LOS PROGRAMAS Y RECURSOS DE INTERVENCIÓN

- **Valoración de la edad.** La adopción de cualquier medida que sea adoptada por las entidades públicas de protección está basada en la condición de menores de edad de los sujetos con los que interviene, y por tanto se fundamenta en la valoración de su edad. Dada la importancia de las estimaciones realizadas cuando no existe documentación oficial, urge la necesidad de hallar técnicas precisas en dicha valoración que minimicen el margen de error (en la actualidad de hasta dos años con la prueba oseométrica de los huesos de la muñeca). Además de su precisión, estas pruebas han de ser rápidas (en cuanto a la obtención de los resultados) y no deben tener secuelas negativas en los jóvenes. Es importante que cada administración establezca un protocolo donde se establezca en qué casos es necesario realizar estas pruebas, teniendo constancia de que no haya un documento oficial que las haga innecesarias o la valoración ya se haya efectuado en otras regiones.

- **Individualización de las intervenciones.** Sería preciso evaluar adecuadamente a los menores durante su estancia en los centros de primera acogida con el fin de ofrecer itinerarios diferenciados: en caso de valorar que un joven presenta un objetivo claro de integración, agilizar los trámites y apoyarle en su proceso de emancipación mediante un proyecto educativo adecuado a sus necesidades; en aquellos en que el objetivo no está claro, siguen pautas dirigidas por otros, buscan una aventura, o aparecen problemas asociados, ofrecer programas especializados (terapéuticos y socialización) o intervenciones gestionadas desde la red comunitaria (educadores de calle, programas de inserción social, etc.), véase el apartado 4.4.4. (pág. 95).

- **Gestión de documentación.** Con el fin de conseguir que los educadores puedan dedicar su jornada a cuestiones más educativas, en algunos territorios se han creado programas para la realización de gestiones y traslados (ej. Vizcaya), encargados del acompañamiento de los menores a las sedes diplomáticas u otros servicios (analíticas y revisiones, valoraciones, etc.).

En todo caso, también es pertinente la formación de los equipos educativos en cuestiones jurídicas y burocráticas, bien sea para realizar las tramitaciones oportunas o para estar al tanto de los procesos que afectan a los jóvenes acogidos y poder informarles adecuadamente.

- **Participación de los menores.** Los jóvenes deben conocer las alternativas, apoyos, así como las dificultades que en cada caso tengan que afrontar. Se trata de fortalecer los cauces de participación comenzando por una adecuada información sobre su situación y expectativas. Este trabajo puede verse facilitado por la existencia de protocolos de participación de los menores en diferentes momentos del proceso y la presencia de mediadores culturales (como se indica en el siguiente punto).
- **Mediadores culturales y formación sobre interculturalidad en los equipos técnicos y educativos.** Se han detectado problemas de comunicación entre los

jóvenes y los educadores, abordando principalmente cuestiones superficiales que impiden el desempeño de un verdadero trabajo educativo. La presencia de mediadores culturales, especialmente en los dispositivos de primera acogida, puede facilitar los primeros acercamientos. Es importante asegurar la adecuada formación de estos profesionales en los principios de la intervención social y en el conocimiento de las alternativas que ofrece el sistema de protección a los menores para trabajar sus expectativas de forma realista.

- En caso de detectar en primera acogida a menores con dificultades de adaptación, deberán ser derivados a **programas especializados** con gran agilidad, con el fin de evitar el proceso de exclusión al que parecen verse abocados. Para ello es necesario contar con suficientes plazas en recursos especializados, evitando así que estos jóvenes permanezcan demasiado tiempo en centros de primera acogida que no están diseñados para cubrir dichas necesidades. Se trata, por tanto, de dar una respuesta adaptada a las necesidades de cada caso, apostando por una mayor contención o trabajo terapéutico cuando sea necesario.
- Asimismo, y dado que la preparación para la independencia es el plan de caso mayoritariamente adoptado, es preciso contar con un suficiente número de plazas en **programas de preparación para la independencia**, en pisos tutelados y otros recursos de apoyo una vez alcanzada la mayoría de edad (ayudas para el alquiler, programas de apoyo y orientación, etc.). Estos programas no tienen por qué ser necesariamente específicos para esta población, con el fin de favorecer su integración social y la creación de redes de apoyo con otros jóvenes (véase el apartado 4.4.2., página 88).
- También se ve necesaria la **formación en el abordaje de conflictos** muy vinculados a las claves de la **adolescencia** (más que a su condición de extranjeros). Muchos de los conflictos descritos, aunque adoptan una apariencia cultural (como es el uso de las tradiciones religiosas y costumbres en alimentación) encubren retos característicos del comportamiento en la adolescencia. Estos conflictos adoptan diferentes formas y contenidos (ahora sí por cuestiones culturales) pero su

trasfondo es similar al de otros adolescentes, lo cual ha de ser tenido en cuenta a la hora de abordar el conflicto.

- La **adecuada coordinación** entre las administraciones de cada comunidad autónoma sigue siendo uno de los aspectos clave en la intervención con esta población. La preocupación generada en todo el ámbito nacional está llevando a crear foros y espacios de debate para alcanzar acuerdos y un consenso sobre la línea de intervención que habrá de seguirse.
- Asimismo, han de **extenderse las competencias** en cuanto a las actuaciones sobre este colectivo, no solo al sistema de protección sino: inserción social, ayuntamientos, sanidad, justicia, inmigración, etc.

Como conclusión a este informe quisiéramos apuntar que la intervención con menores extranjeros no acompañados supone la atención a niños y adolescentes con necesidades muy diversas, la necesidad de establecer un plan de caso y PEI es igual para ellos que para los demás tutelados. Igualmente la calidad de la atención y los programas, y la cobertura de sus necesidades debe ejercerse bajo los mismos criterios que para los demás. Sobre esta base deben analizarse el resto de las cuestiones específicas abordadas.

CAPÍTULO 7

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS EN EL ESTUDIO

- Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid. (2004). *Abuso de inhalantes: manual para profesionales que intervienen con menores*. Madrid: Síntesis.
- Alianza Internacional Save the Children y UNHCR (2004). *Los niños no acompañados en Europa*. Declaración de buena práctica.
- Ararteko (2005). *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*. Informe extraordinario presentado al Parlamento Vasco.
- Arce, E. (1999). Menores Extranjeros en Situación de Desamparo. *Lex Nova*, 5, 12.
- Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía (2006). *Entre la represión y la protección. Menores extranjeros no acompañados en Andalucía*. Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía.
- Ayotte, W. (2000). *Separated Children Coming to Western Europe: Why they travel and how they arrive*. London: Save the children.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Bermúdez, B. (2007). *El desamparo en la protección de menores inmigrantes*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- Bravo Rodríguez, R.M. (2005). *La situación de menores no acompañados en España*. Málaga. Publicado en las actas de la Conferencia regional sobre “Las Migraciones de los menores no acompañados: actuar de acuerdo con el interés superior del menor”.
- Bravo, A., Sierra, M.J., Del Valle, J.F. (2007). *Evaluación de resultados de las medidas de responsabilidad penal juvenil en Asturias*. Dirección General de Justicia del Principado de Asturias.
- Cabrera, J.C. (2005) *Acercamiento al menor inmigrante marroquí*. Sevilla. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- Calabozo, L. (2005). Menores inmigrantes y consumo de drogas. *Revista trimestral de la Asociación Proyecto Hombre* (53), 27-38.

- Calzada, O. (2007). *La protección de los menores extranjeros no acompañados en Cantabria*. Cantabria: Dirección General de Políticas Sociales.
- Cruz Roja Española (2006). *Acciones para la inclusión: Buenas prácticas y talleres de participación*. Cruz Roja Española.
- DARNA y Unicef (1997). *Journées de sensibilisation pour l'enfance en difficulté*. Tánger.
- Defensor del Pueblo (2005). *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*. Informes, estudios y documentos, 20. Madrid: Oficina del Defensor del Pueblo.
- Department of Health & Social Services Inspectorate (1995). *Unaccompanied Asylum Seeking Children: A practice guide*. London: HMSO.
- Dirección General de Infancia y Familia. (2001) *Informe: Menores Extranjeros No Acompañados*. Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.
- Gamonal, A. y Moreno, G. (2007). *Manual del monitor de Alcazul*. Junta de Castilla-La Mancha.
- Garamendi, P.M. y Landa, M.I. (2003). Estimación forense de la edad en torno a 18 años. Revisión bibliográfica. *Cuadernos de Medicina Forense* (31), 13-24
- Garamendi, P.M., Landa, M.I., Ballesteros, J. y Solano, M.A. (2003). Estimación forense de la edad en torno a 18 años. Estudio en una población de inmigrantes indocumentados de origen marroquí. *Cuadernos de Medicina Forense* (31), 25-35.
- Giménez, C., y Suárez, L. (2001). *Menores No Acompañados. Síntesis de una investigación*. Madrid: Unión de Asociaciones Familiares.
- Guessous, C. (2002). *L'exploitation de l'innocence. La travail des enfants au Maroc*. Casablanca: EDDIF.
- Harris, J., y Oppenheimer, D. (2002). *Into the arms of strangers: stories of the kindertransport*. London: Bloomsbury Publishing.
- Jiménez, M. (2003). *Buscarse la Vida. Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes no acompañados en Andalucía*. *Cuadernos Fundación Santa María* nº3.
- Kidane, S. (2001). *I did not choose to come here. Listening to refugee children*. London. BAAF.

- Lázaro, I. (2007). Menores Extranjeros No Acompañados: la situación en España. *Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*, 10(19), 149-162.
- Leverton, B., y Lowensohn, S. (1990). *I Came Alone: the stories of the kindertransports*. Brighton: The Book Guide Ltd.
- Lorente Rubén, D. y Jiménez, M. (2005). *Menores en las fronteras: de los retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos*. Federación SOS Racismo.
- Martínez, A., Sanahuja, A. y Santonja, V. (2007). *Manual para la intervención psicosocial con menores migrantes*. Cuadernos de investigación, nº 1. CeiMigra. Gneralitat Valenciana y Bancaja.
- Marzal, A. (2005). Menores no acompañados. Málaga. Publicado en las actas de la Conferencia regional sobre “Las Migraciones de los menores no acompañados: actuar de acuerdo con el interés superior del menor”.
- Moreno, G. y Gamonal, A. (2006). *Odisea, proyecto piloto de prevención de drogas en centros de garantía social*. Madrid: Plan Nacional sobre Drogas.
- Observatorio de la Infancia de Andalucía. (2006). *Buenas prácticas en la atención a Menores Inmigrantes en Andalucía*. Granada: Junta de Andalucía–Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.
- Proyecto CON RED (2004). *Rutas de pequeños sueños. Los Menores Migrantes No Acompañados en Europa*. Actas del I Seminario Europeo. Barcelona: Fundación Pere Tarrés y Universidad Ramón Llull.
- Proyecto CON RED (2005a). *Rutas de pequeños sueños. Los menores migrantes no acompañados en Europa. Hacia unas buenas prácticas*. Fundación Pere Tarrés–Universitat Ramón Llull.
- Proyecto CON RED (2005b). *Rutas de pequeños sueños. Los menores migrantes no acompañados en Europa. Informe comparativo*. Fundación Pere Tarrés–Universitat Ramón Llull.
- Russel, S. (1999). *Most Vulnerable of All: The treatment of unaccompanied refugee children in the UK*. London: Amnesty International.
- Ruxton, S. (2000). *Separated Children Seeking Asylum in Europe: A programme for Action*. London: Save the Children / United Nations High Commissioner for Refugees.

- Sánchez Redondo (1996). Toma de decisiones: el plan de caso. En De Paúl y Arruabarrena (coords.) *Manual de protección infantil* (pp. 213-279). Barcelona. Masson.
- Save the Children España (2004). *Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España*. Documento de trabajo, IV. Save the Children.
- Save the Children y UNHCR–ACNUR (1999). *Los niños no acompañados en Europa. Declaración de buena práctica*. Save the Children.
- Senovilla, D. (2007). *Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa. Un estudio comparado de 6 países: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido*. Bélgica: Observatorio Internacional de Justicia Juvenil.
- Setién, M.L. y Barceló, F. (2007). *La atención de los menores extranjeros no acompañados en el País Vasco. Modelos de intervención y luces y sombras del sistema de acogida*. Poitiers. Publicado en las actas del Coloquio Internacional La migración de menores extranjeros no acompañados en Europa.
- Stone, R. (2000). *Children First and Foremost: Meeting the needs of unaccompanied asylum seeking children*. Barkingside: Barnardo's.
- Trujillo, M.A. y Morante, M.L. (2009). Las niñas y adolescentes que emigran solas a España: ¿un nuevo fenómeno social? En A.S. Jiménez (coord.) *Menores inmigrantes sin referentes familiares. Una perspectiva integral del fenómeno*. Granada. Grupo Editorial Universitario.
- UNHCR–ACNUR y Save the Children (2006). *La participación de los menores extranjeros no acompañados: “el derecho a ser oído”*. UNHCR – ACNUR y Save the Children.
- Unicef (2009). *Ni ilegales, ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. Informe 2009. Unicef.
- Wade, J., Mitchell, F., y Baylis, G. (2005). *Unaccompanied Asylum Seeking Children: The response of social work services*. London: BAAF.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS EN INTERNET

- ACNUR en España - <http://www.eacnur.org/>
- ASJTET - <http://www.gencat.cat/benestar/secretariainfancia/asjtet/index.htm>
- Asociación de Cooperación Juvenil San Miguel - <http://www.sanmigueladicciones.org/acjsm.htm>
- Aula intercultural - <http://www.aulaintercultural.org/>
- Buenas prácticas en Inclusión Social de Cruz Roja - <http://www.practicasinclusion.org/>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado de Canarias - <http://www.cearcanarias.org/es/came.htm>
- Defensor del Pueblo - <http://www.defensordelpueblo.es/>
- Defensor del Pueblo Vasco - <http://www.ararteko.net/>
- Documento sobre MENA del Defensor del Pueblo de Navarra - <http://www.defensora-navarra.com/index.php/es/Informes-y-Otras-Publicaciones/Informes-especiales/La-situacion-de-los-menores-extranjeros-no-acompanados-en-la-Comunidad-Foral-de-Navarra>
- Documento sobre Menores Extranjeros No Acompañados de Human Rights Watch - <http://www.hrw.org/es/reports/2007/07/25/responsabilidades-no-bienvenidas>
- Human Rights Watch - <http://www.hrw.org/es>
- Informe de Unicef sobre Menores Extranjeros No Acompañados en España - http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF_CGAE_2009.pdf
- Observatorio de la Infancia de Andalucía - <http://www.juntadeandalucia.es/observatoriodelainfancia/oia/esp/index.aspx>
- Observatorio Internacional de Justicia Juvenil - <http://www.oiji.org/home.php>
- Programa AENEAS de Cooperación con terceros países en materia de inmigración y asilo - http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14510_es.htm
- Programa Cataluña – Magreb www.catalunyamagrib.cat
- Proyecto CON RED - http://www.peretarres.org/daphneconred/index_cs.html

- Proyecto de autonomía personal Aragón. Volumen I - http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/Perfiles/Menores/AutonomiaPersonal_Vol1.pdf
- Proyecto de autonomía personal Aragón. Volumen II - http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/Perfiles/Menores/AutonomiaPersonal_Vol2.pdf
- Proyecto Hombre - <http://www.proyectohombre.es/>
- Salesians de Barcelona - http://www.salesians.cat/index.php?option=com_remository&Itemid=30
- Save the Children en España - <http://www.savethechildren.es/>
- Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria - <http://www.serviciossocialescantabria.org/pag/busquedaGuiada.aspx>
- Web de recursos - <http://jcpinto.es.en.eresmas.com/index6.html>

ANEXO

**CUESTIONARIO ELABORADO
PARA EL ESTUDIO:
INFORMANTES CLAVE**

Comunidad Autónoma o provincia:

Número de menores acogidos en este territorio:

Edades de los menores:

Sexo de los menores:

Cargo de la persona que responde:

Fecha:

1. FASE DE LOCALIZACIÓN

1.1. LOCALIZACIÓN DEL MENOR

1.1.1. ¿Quién actúa? Y si la localización se produce por la noche ¿qué ocurre? ¿En qué momento y quién notifica a la Fiscalía de Menores la localización del menor?

1.1.2. ¿Cómo se le presta la atención inmediata? ¿En qué circunstancias permanecen los menores en dependencias policiales?

1.2. DOCUMENTACIÓN

1.2.1. ¿Qué ocurre si el menor está documentado? ¿Cómo se investiga la fiabilidad de la documentación que presenta?

1.2.2. ¿Qué ocurre si no está documentado? Y si no lo está y se tienen dudas sobre su edad, ¿qué ocurre entonces?

1.3. PRUEBAS DE DETERMINACIÓN DE LA EDAD

1.3.1. ¿Quién ordena que se practiquen las pruebas para la determinación de la edad y qué pruebas médicas se llevan a cabo? ¿Quién las interpreta y emite el informe? ¿En qué momento interviene el forense?

1.3.2. ¿Quién, a quién y por qué medios se informa de los resultados?

1.3.3. ¿Qué efectos produce el informe médico y en qué momento?

1.3.4. A falta de documentación, ¿qué necesita la Fiscalía u otro órgano judicial para decretar una edad a efectos civiles y penales?

1.4. PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN

1.4.1. ¿Existen protocolos explícitos de actuación?

1.5. LA ENTIDAD PÚBLICA DE PROTECCIÓN

1.5.1. ¿En qué momento se solicita la intervención de la Entidad Pública de Protección? ¿En qué momento se pone al menor a disposición de ésta?

1.6. PERFIL DE LOS MENORES

1.6.1. Origen, Documentación que traen consigo, Proyecto migratorio.

1.6.2. Necesidades de atención en esta población

2. FASE DE INVESTIGACIÓN

2.1. DISPOSITIVOS DE ATENCIÓN. Diferentes programas en Primera Acogida (Urgencia)

2.1.1. ¿En qué dispositivos permanecen durante la fase de investigación? ¿Son dispositivos mixtos (chicos autóctonos y extranjeros, de ambos sexos)?

2.1.2. ¿Cuánto dura de media esta fase y qué objetivos se persiguen en ella? ¿Durante esta fase se adopta una guarda provisional?

2.1.3. Cómo es la llegada, el ingreso. Dificultades. Integración en el centro con otros menores. Problemas de adaptación (fugas, aislamiento, violencia,...)

2.1.4. Estructura y organización de los centros. Necesidades prioritarias (infraestructuras, personal, organización, criterios,...)

2.2. INFORMACIÓN OBTENIDA

2.2.1. ¿Qué tipo de información recogen los centros en esta fase?

2.2.2. ¿Cómo se investiga a la familia en origen?

2.2.3. ¿Qué documentación se le requiere a la Entidad Pública de Protección para cumplimentar la base de datos ADEXTTRA y en qué momento se lleva a cabo este procedimiento?

2.3. COORDINACIÓN

2.3.1. ¿Quiénes serían los técnicos implicados en esta fase? ¿Existe algún equipo de trabajo específico para MENAS o se encargan los mismos técnicos que se encargan de otros casos?

2.3.2. ¿Cómo se establece la coordinación con los centros de acogida? ¿Y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado? ¿Y con otras entidades públicas de protección? ¿Estas actuaciones siguen un protocolo establecido?

2.4. INFORMACIÓN A LOS MENORES

2.4.1. ¿Se nombra en esta fase letrado que asesore al menor de forma independiente? ¿Se informa al menor del desarrollo de la investigación? ¿Conoce el menor el contenido de su expediente en esta fase?

3. FASE DE TOMA DE DECISIONES

3.1. DISEÑO DEL PLAN DE CASO

¿Qué datos se consideran imprescindibles en la toma de decisiones? ¿Quién interviene en el diseño de la propuesta? ¿Qué órgano adopta la decisión? ¿A quién se notifica y por qué medios?

3.1.1.1. ¿En qué circunstancias se decide proponer el retorno a su país de origen –reagrupamiento familiar–? ¿Y el retorno a otra comunidad? ¿Y la permanencia en esta comunidad autónoma?

4. FASE DE EJECUCIÓN

4.1. PUESTA EN MARCHA DEL PLAN DE CASO

4.1.1. ¿Quién se ocupa de la elaboración y ejecución del plan de caso? ¿Quién vela por su cumplimiento? ¿Existen técnicos específicamente encargados de casos de MENAS? ¿Cuál es la carga de casos?

4.2. EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE PERMANENCIA

4.2.1. Si la decisión es permanencia ¿qué situación legal se contempla (tutela, guarda, otros,...)?

4.2.2. ¿Con qué tipo de programas cuentan para la puesta en práctica del plan de caso? ¿Existen dispositivos específicos para MENAs o mixtos?

4.2.3. Tiempo medio de estancia en el centro

4.2.3.1. Tareas asignadas al equipo educativo. Necesidades percibidas de formación.

4.2.4. Programas de apoyo: sanitarios, educativos, inserción laboral,... recursos de mediación cultural

4.2.5. Coordinación con Fiscalía → para otros temas que no sea el de la edad

4.2.6. Coordinación con servicios comunitarios, educativos, sanitarios,...

4.2.7. Necesidades detectadas en esta población. Integración en el centro con otros menores. Problemas de adaptación (fugas, aislamiento, violencia,...)

4.2.8. Estructura y organización de los centros. Necesidades prioritarias (infraestructuras, personal, organización, criterios,...)

4.2.9. Coordinación con los técnicos de Servicios Sociales Especializados (información de llegada, seguimientos, preparación de salida)

4.3. PROCEDIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DEL MENOR

4.3.1. ¿Se documenta a los menores? ¿Qué requisitos se exigen para contar con permiso de residencia (tiempo transcurrido desde que fue puesto a disposición de las entidades públicas o tiempo transcurrido desde que dicta resolución de tutela)? ¿Qué requisitos se exigen para lograr el permiso de trabajo

4.4. EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE REAGRUPAMIENTO FAMILIAR

4.4.1. ¿Se han planteado hasta la fecha resoluciones de este tipo? ¿Quién decide la adopción de esta medida? ¿Cómo se ejecuta esta medida? ¿Con qué medios? ¿A quién se solicita que se proceda al reagrupamiento familiar? ¿A cargo de quién se ha puesto al menor: familia, entidades de protección del país de origen?

4.5. NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN AL MENOR Y SU FAMILIA

4.5.1. ¿En qué momento se notifica al menor la decisión? ¿Y a su familia? ¿Qué medios se emplean?

4.6. DERECHOS DEL MENOR

4.6.1. ¿Qué garantías se establecen para salvaguardar los derechos del menor? ¿Ante quién puede el menor recurrir la resolución de reagrupamiento familiar? ¿Quién le representa?

4.7. PROCESO DE EMANCIPACIÓN

4.7.1. ¿Cómo se da este proceso (programas, apoyos,...)?

4.7.2. ¿Se cuenta con plazas suficientes? Si no es así, ¿qué requisitos se tienen en cuenta para optar a ellas?

4.7.3. ¿Se realiza algún tipo de seguimiento?

5. EN CUALQUIERA DE LAS FASES

5.1. ¿Cómo se actúa si el menor se ausenta sin autorización? ¿Existen instrucciones explícitas para notificar estas ausencias?

5.2. ¿Qué criterio se sigue para mantener un expediente abierto? ¿Durante cuánto tiempo? ¿Quién decide y de qué forma archivar el expediente? ¿A quién se notifica y por qué medios?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN



UNIVERSIDAD DE OVIEDO



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEYERÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y VIVIENDA

Institutu Asturianu d'Atención Social a la Infancia, Families y Adolescencia



grupo de
investigación
en familia
e infancia



OBSERVATORIO
de la Infancia y la Adolescencia

Instituto Asturianu de Atención Social a la Infancia, Families y Adolescencia