

E
M
N

**LA POLÍTICA
DE ACOGIDA,
REPATRIACIÓN
Y ACUERDOS
PARA LA
INTEGRACIÓN
DE LOS MENORES
EXTRANJEROS NO
ACOMPAÑADOS**

ESPAÑA

Junio 2009



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

La Red Europea de Migraciones es una iniciativa de la Comisión Europea, que ha sido creada por la Decisión del Consejo 2008/381/CE y está financiada por la Unión Europea.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. La EMN también pone dicha información al alcance del público en general.

Con este fin, la EMN está formada por una red de Puntos de Contacto Nacional (PCN).

En España el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración, órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. El PCN asimismo colabora con expertos independientes para la realización de estudios e informes de la EMN.

Contacto

Observatorio Permanente de la Inmigración
(Coordinador del Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones)

José Abascal, 39. 28071 Madrid

E-mail: opi@mtin.es

Internet: <http://extranjeros.mtin.es>

Este documento está disponible en:

<http://extranjeros.mtin.es>

<http://emn.sarenet.es>

La Política de Acogida, Repatriación y Acuerdos para la Integración de los Menores Extranjeros No Acompañados

España

Este Informe Nacional analiza los procesos de entrada, protección, integración y repatriación de los menores extranjeros no acompañados en España, a través de un análisis teórico-práctico de las intervenciones que se realizan con ellos, profundizando en los problemas y dificultades que encuentran las Administraciones competentes. Por otro lado, este Informe Nacional pretende clarificar los procedimientos que se deben llevar a cabo con estos menores, una vez que se localizan en España.

Informe producido por la Red Europea de Migraciones,
elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España.

Junio 2009

ÍNDICE

RESUMEN	9
1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	16
1.1. Objetivos.....	17
1.2. Metodología	17
1.2.1. Obtención de la información necesaria para realizar el Informe..	17
1.2.2. Estructura del Informe.....	19
2 MOTIVACIONES MIGRATORIAS DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS ACOGIDOS EN ESPAÑA	21
2.1. Concepto de menor extranjero no acompañado.....	21
2.2. Motivaciones que empujan a estos menores a emigrar hacia Europa.....	21
2.2.1. Menores procedentes del Magreb, especialmente de Marruecos.	22
2.2.2. Menores procedentes de la Zona del Sahel del África subsahariana.	24
2.3. Perfil general de los menores extranjeros no acompañados acogidos en España	25
2.4. Número de menores extranjeros no acompañados acogidos en España..	26
3. PROCESOS DE ENTRADA DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA, INCLUYENDO EL CONTROL DE FRONTERAS.....	27
3.1. Control de fronteras.....	27
3.2. Marco legislativo e institucional que regula y gestiona la entrada irregular en España de menores extranjeros no acompañados.....	29
3.2.1 Normativa que regula la entrada y presencia de estos menores en España.....	29
3.2.1.1. Normativa de extranjería.....	29
3.2.1.2. Normativa de protección de menores en situación de riesgo y desamparo	30
3.2.2. Administraciones públicas y Órganos competentes.....	32
3.2.2.1. Administraciones públicas competentes en materia de protección de menores	32

3.2.2.2.	Administraciones públicas competentes en materia de extranjería	32
3.2.2.3.	Especial mención a la figura del Ministerio Fiscal.....	32
3.3.	Estadísticas de menores extranjeros no acompañados que han entrado irregularmente en España.....	33
3.4.	Menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo	33
4.	PROCESOS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS LOCALIZADOS EN ESPAÑA.....	35
4.1.	Proceso de acogida de menores extranjeros no acompañados en España .	35
4.1.1.	Fase de Localización	35
4.1.2.	Fase de protección e investigación.....	37
4.2.	Proceso de integración social de los menores extranjeros no acompañados en España.....	38
4.2.1.	Intervención en su situación de desamparo	38
4.2.1.1.	Red de dispositivos residenciales de acogida.....	38
4.2.1.2.	Actuaciones en el ámbito sanitario y educativo	39
4.2.2.	Intervención en sus procesos de documentación y regularización administrativa	40
4.2.2.1.	Tramitación del pasaporte o de la cédula de inscripción.....	40
4.2.2.2.	Tramitación del empadronamiento.....	41
4.2.2.3.	Tramitación de la autorización de residencia	42
4.2.2.4.	Tramitación de la autorización de trabajo	44
4.2.2.5.	Tramitación de la nacionalidad española por residencia	45
4.2.2.6.	Modelos de gestión del proceso de documentación y regularización administrativa.....	45
4.3.	Problemas y dificultades detectados en la práctica de los procesos de acogida, protección e integración de los menores extranjeros no acompañados.....	45
4.4.	Programa Especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias	46
5.	PROCESOS DE REPATRIACIÓN Y REINTEGRACIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS LOCALIZADOS EN ESPAÑA.....	47

5.1.	Regulación normativa de los procesos de repatriación de menores extranjeros no acompañados localizados en España	47
5.1.1.	Fase de iniciación del procedimiento de repatriación	49
5.1.2.	Fase de Instrucción del procedimiento de repatriación. Trámite de audiencia	50
5.1.3.	Finalización del procedimiento.....	51
5.1.4.	Fase de ejecución	52
5.2.	Práctica seguida en las repatriaciones de menores extranjeros no acompañados localizados en España. Problemas y dificultades detectadas	52
5.3.	Hacia un nuevo enfoque del tratamiento de los menores extranjeros no acompañados localizados en España	53
5.4.	Cooperación española en apoyo de los menores vulnerables en Marruecos y Senegal.....	55
5.5.	Coste de la intervención que se realiza con los menores extranjeros no acompañados localizados en España	56
6.	CONCLUSIONES Y BUENAS PRÁCTICAS	57
ANEXO I.	ESTADÍSTICAS	60
ANEXO II.	BIBLIOGRAFÍA, NORMATIVA, INFORMES, INSTRUCCIONES, ACUERDOS BILATERALES Y RESOLUCIONES JUDICIALES.....	62
1.	Fuentes bibliográficas	62
2.	Fuentes normativas	66
3.	Resoluciones judiciales en materia de menores extranjeros no acompañados	69
4.	Instrucciones, Circulares y Resoluciones	71
5.	Convenios internacionales suscritos por España en materia de menores extranjeros no acompañados.....	71



Resumen

1. Motivaciones migratorias de los menores extranjeros no acompañados acogidos en España

En aplicación de la Directiva 2001/55/EC, de 20 de Julio, se considera menor extranjero no acompañado al nacional de un tercer país o al apátrida menor de dieciocho años que llega al territorio de un Estado miembro de la Unión Europea sin estar acompañado de un adulto responsable, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres. También se considera menor extranjero no acompañado al que queda sin la compañía del adulto responsable después de su llegada al Estado miembro.

Los menores extranjeros no acompañados que entran irregularmente en España proceden mayoritariamente del continente africano, en concreto de la zona del Magreb y del Sahel.

La mayoría de estos menores llegan a España realizando peligrosas travesías, motivados mayoritariamente por cuestiones económicas, ya que manifiestan *que vienen con el objetivo de conseguir “papeles” y trabajo, para poder vivir en España y enviar dinero a sus familias*. La decisión de emigrar puede ser personal o familiar, constatándose la influencia que tiene el “mito europeo” a la hora de tomar la decisión migratoria, sin olvidar que en el transcurso de estas migraciones se encuentra la precaria situación económica y social de estos menores en sus países.

Una vez que entran en España, sus expectativas migratorias chocan con la realidad, manifestando un elevado porcentaje de estos menores que *no sabían lo que se iban a encontrar en España y que de conocerlo no habrían venido, pero que una vez que están aquí no quieren regresar a su país de origen, quieren quedarse para intentarlo*.

2. Procesos de entrada de los menores extranjeros no acompañados en España, incluyendo el control de fronteras

En la frontera sur de España existe un continuo flujo migratorio gestionado por las mafias que trafican con personas. Para garantizar el control de esta frontera, el Gobierno de España viene manteniendo en los últimos años una política que busca la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de esta inmigración irregular. Este modelo de gestión del control de la frontera sur ha aumentado la eficacia de las actuaciones contra la inmigración irregular de adultos. Como consecuencia de esta eficacia se ha constatado el aumento del tráfico de menores extranjeros no acompañados por parte de las mafias, debido a las dificultades que existen en la actualidad para llevar a cabo sus repatriaciones.

Conforme a los compromisos internacionales ratificados por España en materia de Derechos del Mar, las operaciones de control fronterizo que realiza tienen un carácter disuasorio y humanitario, garantizando en todo momento la seguridad de los ocupantes de los cayucos y de las pateras. Cuando las Autoridades españolas detectan una de estas embarcaciones se prepara en tierra un dispositivo de emergencia para atender a sus ocupantes. En dicho dispositivo está presente la Cruz Roja Española que, en virtud de los convenios firmados con las Administraciones Públicas, realiza a pie de playa una primera atención.

Hace más de veinte años que se localizaron en España los primeros menores extranjeros no acompañados y su número ha ido en aumento año tras año, hasta el punto de saturar los centros de primera acogida de los servicios de protección de menores de las Ciudades y Comunidades Autónomas, sobre todo los centros situados en los territorios de la frontera sur, como es el caso de Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla y los centros situados en las grandes ciudades, como el caso de Madrid y Barcelona. Se estima que estos centros soportan alrededor del setenta por ciento de los acogimientos de menores extranjeros no acompañados que se producen en España. Por este motivo, se creó un *Programa Especial de traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias*. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Comunidad Autónoma de Canarias reciben el apoyo económico de la Administración General del Estado.

La entrada irregular de estos menores se regula en España a través de una combinación de las normativas de extranjería y de protección de menores en situación de riesgo o desamparo. Por este motivo, la normativa de extranjería establece que una vez que se comprueba su minoría de edad, el extranjero no acompañado debe ser puesto a disposición de los servicios de protección de menores de las Comunidades Autónomas, puesto que son éstas las Administraciones competentes para declarar su desamparo, asumir su tutela y ejercer las medidas de protección necesarias. Como se puede apreciar, esta nor-

mativa contempla para los menores extranjeros no acompañados más garantías y unas disposiciones más favorables que el internamiento, que en todo caso son compatibles con la Directiva del Retorno.

Una de las garantías con las que cuentan los menores extranjeros no acompañados es la intervención del Ministerio Fiscal, que tiene el mandato legal de velar por el cumplimiento de las garantías de los procedimientos llevados a cabo con estos menores y por el ejercicio de sus derechos, por lo que debe conocer todas las decisiones que se tomen con los menores extranjeros no acompañados. En concreto, los Fiscales Delegados de Extranjería tienen asignadas las funciones de intervenir coordinando, supervisando y trasladando las pautas a seguir en los expedientes sobre determinación de edad y repatriación de menores extranjeros no acompañados.

La política que lleva a cabo el Gobierno de España con los menores extranjeros no acompañados localizados en su territorio está basada en tres líneas de actuación básicas: la prevención de estas migraciones, a través de la adopción de medidas centradas en el desarrollo social y económico de las zonas de origen de los menores de edad no acompañados, así como en la lucha contra las redes de tráfico de personas; la asistencia y protección de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en territorio español; el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen, así como su reinserción social. Para todo ello, el Gobierno de España busca la cooperación de los países de origen de estos menores.

A pesar de que en España la entrada irregular de estos menores no se gestiona a través del derecho de asilo, la normativa de extranjería les permite solicitarlo. Según la Oficina de Asilo y Refugio en 2008 ha habido 13 solicitudes de asilo de menores no acompañados; en 2007 fueron 12.

3. Proceso de acogida e integración de los menores extranjeros no acompañados en España

La intervención que se realiza en España con estos menores está recogida en el Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados, aprobado el 14 de noviembre de 2005 por el grupo de trabajo del Observatorio de la Infancia, que asigna las funciones de las Administraciones públicas y Organismos que intervienen en esta materia y está redactado conforme al artículo 92 del Reglamento de Extranjería¹, que es el artículo que desarrolla

¹ Reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que desarrolla Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,

los procedimientos que deben llevarse a cabo con los menores extranjeros no acompañados localizados en España.

El Protocolo divide esta intervención en cuatro fases: localización del menor, protección e investigación de sus circunstancias, integración en la sociedad de acogida y repatriación a su país de origen.

3.1. Proceso de acogida de menores extranjeros no acompañados

Cuando se localiza en España a un presunto menor extranjero no acompañado se comprueba su edad, a través de la consulta en el Registro de menores extranjeros no acompañados de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y/o a través de la realización de unas pruebas médicas que determinen su edad, bajo la función directora del Ministerio Fiscal.

En la fase de protección e investigación de las circunstancias del menor extranjero no acompañado, las Entidades de Protección de Menores abren un expediente de protección y acuerdan una medida de atención inmediata, generalmente una medida de guarda. Por otro lado, realizan actuaciones para identificarles, determinar su filiación y su situación en origen, quedando patente la escasa colaboración que reciben de los Consulados del país de origen de estos menores en España. Por último, en esta fase se acredita la situación de desamparo en la que se encuentran, por lo que estas Entidades deben declarar dicha situación y asumir sin dilaciones la tutela del menor extranjero no acompañado, conforme a la normativa de protección de menores vigente.

3.2. Proceso de integración social de los menores extranjeros no acompañados

En esta fase de la intervención se continúa con la protección por parte de las Entidades de Protección de Menores, que deben orientar la intervención que realizan con los menores tutelados hacia la consecución de su integración familiar y social. Por este motivo, mientras intervienen para repatriar al menor, en los casos en los que su interés así lo recomiende, deben intervenir para integrarle socialmente.

La condición de extranjero que caracteriza a estos menores hace que el análisis de su proceso de integración social en España se realice desde dos ópticas distintas: desde la

modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

óptica de la intervención en su situación de desamparo y desde la óptica de la intervención en sus procesos de documentación y regularización administrativa.

Intervención en su situación de desamparo

Para atender las necesidades de los menores que están en situación de desamparo, en España existe una red de dispositivos de acogida dependientes de las Entidades de Protección de Menores de las distintas Ciudades y Comunidades Autónomas que, para el caso de los menores extranjeros no acompañados, suelen ser centros exclusivos para ellos gestionados por Asociaciones sin ánimo de lucro y ONGs, que disponen de equipos educativos multiculturales y multidisciplinares.

En España, todos los menores extranjeros tienen garantizado su derecho a la educación y todos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de una Entidad de Protección de Menores, aun cuando no estén autorizados a residir, tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos.

Intervención en sus procesos de documentación y regularización administrativa

En España se considera regular a todos los efectos la residencia de los menores extranjeros no acompañados que son tutelados por las Administraciones Públicas. Estos menores pueden ejercer este derecho, a instancia de la entidad que ejerce su tutela, cuando hayan transcurrido 9 meses desde que fue puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores y se haya acreditado la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen. De este modo, la Administración General del Estado, a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, debe otorgarle una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraen al momento en que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores. Esta autorización de residencia no supone impedimento para una posterior repatriación del menor, cuando pueda realizarse conforme a lo establecido en la normativa vigente.

Las Entidades de Protección de Menores deben facilitar una documentación y culminar con éxito los procesos de regularización administrativa de sus menores tutelados, para que puedan integrarse socialmente, objetivo último de la intervención que realizan con ellos. La práctica diaria con estos menores muestra que parte de ellos abandonan los centros de acogida a los dieciocho años sin estar documentados y sin una autorización para residir y trabajar en España, lo que dificulta su integración social y laboral en nuestro país, puesto que quedan en una situación de irregularidad administrativa.

Por otro lado, se constata la existencia de heterogeneidad en los criterios utilizados en los procesos de documentación y de regularización administrativa que se llevan a cabo con estos menores en España.

Por último, se estima que solamente el coste de la atención de sus necesidades de acogida cuadruplica el dinero que se recibe anualmente de los Fondos Europeos del Programa “Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios” para la gestión de sus políticas de control de fronteras, de integración y retorno de todos los extranjeros que residen en España y para gestionar su política de asilo.

4. Los procesos de repatriación y reintegración de los menores extranjeros no acompañados localizados en España

La Administración General del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor, es la competente para resolver sobre la repatriación de los menores extranjeros no acompañados a su país de origen con su familia o, en su defecto, a las instituciones públicas de tutela del país del que es nacional el menor. Solo si hubiera riesgo o peligro para su integridad procedería la permanencia en España. De acuerdo con el principio del interés superior del menor, la repatriación a su país de origen solamente se debe acordar si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen. La repatriación no se llevará a cabo cuando se hubiera verificado la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares. El Ministerio Fiscal tendrá conocimiento de todas las actuaciones que se lleven a cabo en este proceso.

Las repatriaciones de los menores extranjeros no acompañados se fundamentan en el principio de que todo menor debe estar integrado en su familia y/o entorno social, siempre y cuando no sea contrario a su interés. Estas repatriaciones no pueden ser confundidas con las figuras del retorno tras la denegación de entrada en frontera, de la devolución o de la expulsión, que son medidas que solamente se pueden aplicar a los extranjeros adultos.

Éstas son ejecutadas por funcionarios de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil o Cuerpo Nacional de Policía, que hacen entrega del menor a las autoridades de frontera del país al que se repatría. En la práctica, el coste de estas repatriaciones es asumido por la Administración General del Estado.

Por diversos motivos, en España se han paralizado las ejecuciones de las repatriaciones de los menores extranjeros no acompañados, como se analizará en el presente Informe.

Acuerdos bilaterales entre España y los países de origen de los menores extranjeros no acompañados

Para abordar la cuestión de la migración de menores extranjeros no acompañados, España tiene firmados varios acuerdos bilaterales con los países de origen de estos países, en concreto con Marruecos y Senegal. Estos acuerdos han sufrido una evolución en los últimos años, en paralelo con la evolución de la política del Gobierno de España en esta materia.

En la actualidad existe una nueva generación de convenios, firmados en 2006 y 2007, con Senegal y Marruecos, respectivamente. En ellos se regulan las bases de las relaciones entre España y los países de origen en materia de menores no acompañados, en los que se plasma la política seguida por el Gobierno de España en esta materia. Las acciones específicas que recogen estos convenios son las siguientes:

- La adopción de medidas de prevención centradas en el desarrollo social y económico de las zonas de origen de los menores de edad no acompañados, así como en la lucha contra las redes de tráfico de personas.
- La adopción de medidas de asistencia y protección de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en territorio español.
- Favorecer el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen, así como su reinserción social.

El éxito de la política llevada a cabo con los menores extranjeros no acompañados requiere del esfuerzo coordinado de los países emisores y receptores de esta migración. Para conseguirlo, se precisa la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea y entre éstos y los países de origen de estos menores, para prevenir su migración y para luchar contra las mafias que gestionan y controlan el tráfico ilegal de personas desde los países africanos, que en los últimos años están incrementando sus beneficios gracias a la trata y explotación de menores no acompañados. Por otro lado, sería conveniente que algún organismo internacional especializado en materia de infancia o inmigración, como es el caso de UNICEF o de la Organización Internacional para las Migraciones, se implicara en los procesos de repatriación voluntaria de estos menores.

1. Introducción: Objetivos y Metodología

La historia de la humanidad es la historia de los procesos migratorios, que generación tras generación se han caracterizado por ser protagonizados por los miembros adultos de las familias y por relegar a un plano secundario el papel que juegan los menores de edad, ya que siempre han emigrado acompañando a sus adultos responsables.

Pero desde finales de los años setenta Europa asiste a un nuevo fenómeno migratorio, el protagonizado por ciudadanos menores de edad que, abandonando sus familias y entornos sociales, inician una peligrosa aventura migratoria sin la compañía de un adulto responsable, a pesar de que en muchos de los casos no han cumplido los dieciséis años.

Este fenómeno migratorio, que se ha consolidado progresivamente en Europa a lo largo de los últimos quince años, mantiene múltiples diferencias con los procesos migratorios de las personas adultas, por lo que merece un análisis independiente. Por este motivo, la Red Europea de Migraciones² (EMN) incluyó en su Programa de Trabajo para el año 2008 la realización de un estudio comparativo sobre las políticas de acogida, retorno y acuerdos para la integración de menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea.

Para la realización de este estudio comparativo, cada Estado miembro, a través de su Punto de Contacto Nacional (PCN) de la EMN, debe elaborar un Informe Nacional que recoja la política de acogida, retorno y acuerdos para la integración de los menores extranjeros no acompañados localizados en sus territorios. Posteriormente se realiza un Informe de Síntesis que refleja las conclusiones claves de cada Informe Nacional, destacando los aspectos más importantes y colocándolos dentro de una perspectiva comunitaria.

En el caso de España, el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración³. El PCN asimismo colabora con expertos independientes para la realización de estudios e informes de la EMN. El PCN ha contratado

² La Red Europea de Migraciones es una iniciativa de la Comisión Europea, constituida por la Decisión del Consejo 2008/381/CE, de 14 de mayo. Su objetivo es facilitar información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre inmigración y asilo a las instituciones comunitarias y a las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, con objeto de apoyar la elaboración de políticas en la Unión Europea en estos ámbitos.

³ El Observatorio Permanente de la Inmigración es un órgano colegiado que tiene atribuidas, entre otras, las funciones de recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España, y que está adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

con un experto externo⁴ la elaboración de la investigación y redacción del informe. La supervisión y dirección técnica ha corrido a cargo de los representantes del PCN, con una especial dedicación por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

El presente Informe Nacional pretende aportar una visión global de la cuestión de los menores extranjeros no acompañados en España, con sus problemas y dificultades.

1.1. Objetivos

El objetivo principal del presente Informe Nacional es analizar los procesos de entrada, protección, integración y repatriación de los menores extranjeros no acompañados en España, ofreciendo una visión lo más ajustada posible a la realidad de este colectivo de menores en riesgo de exclusión social, a través un análisis teórico-práctico de las intervenciones que se realizan con ellos, profundizando en los problemas y dificultades que encuentran las Administraciones competentes en la intervención que realizan con estos menores. Por otro lado, este Informe Nacional pretende clarificar los procedimientos que se deben llevar a cabo con estos menores, una vez que se localizan en España.

1.2. Metodología

1.2.1. Obtención de la información necesaria para realizar el Informe

Para obtener la información necesaria para realizar el presente Informe, se han realizado las siguientes actuaciones:

- Se ha analizado parte de los trabajos de investigación sobre menores extranjeros no acompañados editados en los últimos años en España.
- Se ha remitido un cuestionario a las Comunidades y Ciudades Autónomas, al objeto de recabar información sobre los distintos dispositivos de acogida que existen para estos

⁴ Óscar Calzada González es Licenciado en Derecho, Técnico Superior de la Dirección General de Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria, Experto en Derecho de Protección de Menores y en Derecho de Extranjería y Responsable desde 2007 de la documentación y regularización administrativa de los menores extranjeros no acompañados tutelados por el Gobierno de Cantabria. Asimismo es autor de los siguientes estudios sobre la materia:

“La protección de los menores extranjeros no acompañados en Cantabria”. Dirección General de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria en 2007.

“La regularización administrativa de los menores extranjeros no acompañados en Cantabria. Informe de 2007”. Dirección General de Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria. 2008.

menores, el número de menores que han tenido acogidos, las medidas de protección que reciben, los procesos de documentación y regularización administrativa que siguen con sus menores tutelados, los procesos de repatriación seguidos con ellos, los trabajos de coordinación inter administrativa que se siguen en su territorio y el coste y/o financiación de los gastos derivados de la acogida y de la protección que se da a estos menores, incluidos los gastos de los recursos de emancipación para mayores de edad.

- Se han mantenido entrevistas con diversos colectivos de profesionales que intervienen diariamente en el contexto de los menores extranjeros no acompañados, para recoger la experiencia que atesoran. Entre otros profesionales entrevistados se encuentran educadores y directores de todos los tipos de recursos de acogida; docentes de los cursos de formación laboral de estos menores; educadores de calle; funcionarios de las Entidades de Protección de Menores, de las Brigadas de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional y de las Oficinas de Extranjeros de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno de España; Fiscales de Menores ...
- Se han mantenido entrevistas con los propios menores extranjeros no acompañados tutelados y con aquellos que ya han alcanzado su mayoría de edad, en las que se ha profundizado en la situación personal y familiar que tenían en sus países de origen, en las motivaciones que tuvieron para emigrar y sobre quién tomó la decisión de iniciar esta aventura. También se ha profundizado en el grado de satisfacción de sus expectativas, preguntándoles en última instancia si volverían a repetir esta aventura migratoria.
- Se ha solicitado información al Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre el *Programa Especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias* y sobre la inversión que realiza el Estado en materia de menores extranjeros no acompañados.
- Se ha recopilado a través de Internet parte de la documentación que existe en materia de menores extranjeros no acompañados, distinguiéndose tres tipos de documentación: informes e instrucciones de las distintas Administraciones Públicas y Autoridades competentes en la materia (Ciudades y Comunidades Autónomas⁵, Ministerios del Gobierno de España con competencias en menores extranjeros no acompañados, Ministerio Fiscal, varias de las Defensorías del Pueblo y del Menor⁶ que existen en España); informes de

⁵ Los enlaces a todas las direcciones digitales de los distintos Servicios de Protección de Menores de las Comunidades y Ciudades Autónomas, se pueden encontrar en <http://www.serviciosocialescantabria.org>.

⁶ Defensor del Pueblo de España (<http://www.defensordelpueblo.es>), Ararteko del País Vasco (<http://www.ararteko.net>), Síndic de Greuges de Cataluña (<http://www.sindic.cat>), Defensor del Menor de Madrid (www.defensordelmenor.org) y Defensor del Menor de Andalucía (<http://www.defensor-and.es>).

las distintas asociaciones sin ánimo de lucro; noticias aparecidas en distintos medios de comunicación.

- Por último, se ha analizado parte de las resoluciones judiciales dictadas en España en los dos últimos años en materia de menores extranjeros no acompañados.

1.2.2. Estructura del Informe

Por otro lado y para facilitar el estudio de esta compleja realidad, el presente Informe Nacional está estructurado en seis apartados y un anexo, en los que se analizan las siguientes cuestiones:

Apartado 1. Introducción: objetivos y metodología

En este apartado se establece los objetivos del estudio y la metodología utilizada para realizarlo.

Apartado 2. Motivaciones migratorias de los menores extranjeros no acompañados acogidos en España

En este segundo apartado se incluye el concepto de menor extranjero no acompañado, y se analiza la evolución de este fenómeno migratorio en España.

También se recogen las motivaciones que tienen estos menores para iniciar esta peligrosa aventura migratoria, y se estudia la situación económica, social y familiar que tienen en sus países de origen, para comprender el hecho de que muchas de sus familias contemplen la emigración irregular de sus miembros más jóvenes como una de las últimas oportunidades para mejorar su situación familiar. Por último, se recoge un perfil general de estos menores.

Apartado 3. Los procesos de entrada de los menores extranjeros no acompañados en España, incluyendo el control de fronteras

En este apartado se analiza el control que se lleva a cabo en la frontera sur de España, por ser la zona de entrada irregular de los menores extranjeros no acompañados. Se recogen los proyectos de cooperación internacional que existen en materia de inmigración irregular, así como los acuerdos bilaterales firmados por el Gobierno de España con varios gobiernos africanos.

Además, se examina la normativa de extranjería y de protección de menores que determina las Administraciones públicas competentes para intervenir en la realidad de estos menores y que regula el tratamiento que deben recibir los menores extranjeros no acompañados localizados en España.

Por último, se estudia sucintamente la normativa de asilo y los casos de menores extranjeros no acompañados que lo solicitan.

Apartado 4. Procesos de acogida e integración de los menores extranjeros no acompañados localizados en España

En este apartado se analiza el proceso de acogida de estos menores en España, teniendo en cuenta el Protocolo de Atención de menores extranjeros no acompañados aprobado por el Observatorio de la Infancia, resaltando las dificultades que existen para determinar con garantías la edad de los menores que están indocumentados y las dificultades que tienen las Entidades de Protección de Menores para analizar las circunstancias personales, familiares y sociales del menor en su país de origen.

También se estudia el proceso de integración social de estos menores, analizando las medidas de protección que se toman con ellos (acogida y sus distintas modalidades, declaración de desamparo y asunción de tutela, acceso a la educación y a la formación profesional, ocupacional y, por último, acceso a la asistencia sanitaria), así como su proceso de regularización administrativa (documentación, empadronamiento, autorizaciones de residencia y de trabajo en España, así como la adquisición de la nacionalidad española).

Apartado 5. Los procesos de repatriación de los menores extranjeros no acompañados localizados en España

Este apartado se ha dedicado a analizar el procedimiento que debe seguirse en los procesos de repatriación de los menores extranjeros no acompañados, conforme a la normativa de extranjería y a la normativa que regula los procedimientos administrativos en España. También se exponen los problemas y dificultades existentes en España en esta materia.

Por último, se analizan los Acuerdos bilaterales firmados por España en materia de menores extranjeros no acompañados, resaltando la importancia que adquiere la cooperación entre los países de origen y de destino para prevenir las futuras migraciones de menores extranjeros no acompañados y para trabajar el retorno asistido de estos menores y facilitar la reintegración en su país de origen.

Apartado 6. Conclusiones

En este apartado se incluyen las principales buenas prácticas detectadas.

Anexo I. Datos Estadísticos

Este anexo recoge estadísticas sobre los menores extranjeros no acompañados.

Anexo II. Bibliografía

Se detallan las fuentes bibliográficas y normativas, así como las resoluciones judiciales analizadas en materia de menores extranjeros no acompañados.

2. Motivaciones Migratorias De Los Menores Extranjeros No Acompañados Acogidos en España

2.1. Concepto de menor extranjero no acompañado

En España se considera menor extranjero no acompañado al nacional de un Estado no miembro de la Unión Europea o al apátrida menor de dieciocho años que llega a su territorio sin estar acompañado de un adulto responsable, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres. También se considera menor extranjero no acompañado al menor que queda sin la compañía del adulto responsable después de su llegada a España⁷.

2.2. Motivaciones que empujan a estos menores a emigrar hacia Europa

Para comprender las motivaciones que empujan a estos menores a iniciar en solitario esta aventura migratoria hacia Europa, hay que conocer la situación económica, social y familiar que tienen en sus países de origen. Para ello, a continuación se analizan estas

⁷ Artículo 2-f de la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio. Este concepto de menor extranjero no acompañado también está recogido en el artículo 1 de la Resolución del Consejo 97/C 221/03, de 26 de junio; en el artículo 19 la Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero; en el artículo 2-f de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril; en el artículo 2-i de la Directiva 2004/83/CE, de 29 de abril; en el artículo 17 de la Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre.

situaciones en función de las áreas geográficas de las que mayoritariamente proceden, es decir, de las zonas africanas del Magreb y del Sahel.

2.2.1. Menores procedentes del Magreb, especialmente de Marruecos

La presencia de menores extranjeros no acompañados en nuestras ciudades data de principios de los años 90, cuando se localizan a los primeros menores marroquíes no acompañados. En esta primera etapa la mayoría de estos menores eran *niños en situación de calle* en Marruecos, pero este perfil ha evolucionado y actualmente la mayoría de ellos vivía con su familia antes de emigrar.

Estos menores manifiestan cuando se les pregunta por los motivos que les empujan a abandonar su país *que vienen a España para encontrar el futuro que no tienen en Marruecos, porque allí escasean las oportunidades, los estudios no garantizan un buen trabajo y los trabajos para los jóvenes⁸ escasean y son muy precarios. Quieren trabajar y ganar dinero para vivir en España y ayudar económicamente a sus familias.*

Cuando se profundiza en quién toma la decisión de emigrar, se observa que existen varias situaciones: la de los menores que toman esta decisión personalmente, sin consultárselo a la familia; la de los menores que presionan a su familia para que paguen el viaje; la de los menores que emigran acatando la decisión de sus familias, que quieren mejorar su situación económica; la de los menores que aprovecharon su oportunidad, aunque nunca se lo habían planteado.

Lo que queda acreditado es que muchos ciudadanos marroquíes piensan que sus menores tendrán una vida mejor en Europa y que una vez que consigan llegar, podrán trabajar para enviar dinero a casa. Esta creencia es fruto del llamado *mito europeo*, que es fomentado por los medios de comunicación, que presentan una visión distorsionada de la realidad europea, y por las mafias que trafican con personas, que lo utilizan para incrementar sus ingresos.

Los menores marroquíes que emigran a España sin la compañía de un adulto responsable proceden de distintos ámbitos económicos, sociales y familiares, puesto que hay menores que disfrutaron de un entorno familiar estable, que cubría sus necesidades materiales, afectivas y educativas sin necesidad de trabajar; otros que crecieron en un entorno familiar estable pero con necesidades económicas, por lo que tuvieron que trabajar esporádicamente para cubrir sus necesidades básicas, desatendiendo sus estudios; hay menores

⁸ La edad mínima para trabajar en Marruecos es de 15 años.

que vivieron en un entorno familiar desestructurado y con graves carencias económicas, teniendo que abandonar definitivamente sus estudios para buscar una fuente de ingresos permanente; por último, existen casos de menores que no contaron con la protección de su familia y terminaron viviendo en la calle.

Los métodos que utilizan estos menores para entrar irregularmente en España han ido evolucionando en los últimos años, caracterizándose la mayoría de ellos por el riesgo que implica para su vida y su integridad física:

- El método más utilizado consiste en viajar ocultos en los bajos de alguno de los vehículos (camiones, autobuses) que cruzan el estrecho de Gibraltar en los ferrys que unen Marruecos y España. Este método, que en algunos casos no supone coste económico para el menor, tiene un alto coste físico, puesto que la salud de estos menores se deteriora rápidamente debido a las duras condiciones de la vida en el puerto y a que muchos terminan inhalando gran cantidad de disolvente⁹.
- Otros menores entran en España en coche o en avión, en compañía de algún familiar o de alguna persona de confianza de la familia, de los que se separan una vez alcanzado su objetivo.
- Desde el año 2003 estos menores comenzaron a utilizar las estructuras de las mafias que controlan el flujo migratorio ilegal entre Marruecos y España, realizando la travesía en pequeñas embarcaciones de pesca denominadas “pateras”, previo pago de una cantidad de dinero, que actualmente se sitúa en torno a mil euros por menor.

Cuando los menores marroquíes no acompañados llegan a España, suelen presentarse ante los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para ser ingresados en un Centro de Protección de Menores, aunque hay constancia de que existe un número sin determinar de menores que no son detectados, por lo que no reciben protección alguna.

⁹ La inhalación de disolventes es una práctica que se relaciona con los menores no acompañados procedentes de Marruecos, aunque no todos lo consumen, ya que la mayoría de estos menores no se drogan. Quienes sí lo inhalan, manifiestan que *comenzaron a hacerlo en Marruecos para soportar el hambre y las duras condiciones climatológicas, del trayecto o que comenzaron a consumirlo en España para evadirse de sus problemas, de su realidad, para dejar de tener miedo.*

Su consumo está relacionado con la frustración que sienten cuando ven que no van a conseguir sus objetivos migratorios y sus efectos son demoledores, ya que provocan en los menores consumidores graves problemas de salud y de conducta.

“Menores inmigrantes y consumo de drogas: un estudio cualitativo”. Carmen Arbex y Ángel Jiménez. Abril de 2004.

2.2.2. Menores procedentes de la Zona del Sahel del África subsahariana

España, y más concretamente la Comunidad Autónoma de Canarias, ha asistido en los últimos años al fenómeno migratorio de miles de menores no acompañados procedentes de Senegal, Mali, Guinea-Bissau, Guinea, Ghana, Camerún, Gambia, Mauritania, entre otros países del Sahel.

Estos menores llegan a España en viajes organizados por las mafias que trafican con personas, a bordo de unas embarcaciones tradicionales de pesca denominadas *cayucos*¹⁰. Estas embarcaciones partían primeramente desde Mauritania, pero con la mayor eficacia de la detección de embarcaciones en alta mar, el punto de partida se ha ido desplazando hacia el sur: Senegal y más tarde Gambia, haciendo cada vez más largas y peligrosas estas travesías.

Este fenómeno migratorio provocó en 2006 el desembarco de un millar de menores no acompañados en las costas canarias, que *llegaron desde el África subsahariana con el objetivo de conseguir papeles, trabajar y enviar dinero a sus familias porque, entre otros motivos, en sus países no hay trabajo para los jóvenes*¹¹.

Es frecuente que la decisión de emigrar la tome la propia familia, con la finalidad de buscar nuevos ingresos. También es frecuente que los menores presionen a sus familias para que les financien su viaje en *cayuco*. En todos los casos se ha constatado que influye de una manera importante la imagen distorsionada que tienen de Europa, como consecuencia del *mito europeo*.

Al igual que los menores magrebíes no acompañados, los menores subsaharianos acogidos en España proceden de distintos ámbitos económicos, sociales y familiares, siendo mayoritarios los menores que proceden de familias estructuradas con carencias económicas.

Para entrar irregularmente en España, estos menores realizan una larga y peligrosa travesía a bordo de *cayucos* botados por las mafias que trafican con personas, previo pago de aproximadamente dos mil euros por persona, aunque se han documentado casos de menores que viajan gratis, a cambio de ocuparse de las tareas más duras del viaje. La travesía, de unos dos mil kilómetros de distancia y de una semana de duración, es costosa en dinero y en vidas humanas, ya que son centenares las personas que pierden

¹⁰ Las embarcaciones que cruzan el Atlántico son de mayor capacidad y se denominan *cayucos*, en contraposición a las *pateras*, que son de menores dimensiones y son utilizadas para cruzar el Mediterráneo.

¹¹ La mayoría de los menores subsaharianos entrevistados *justifican su decisión migratoria en su precaria situación en sus países de origen, motivada por los constantes desastres naturales y enfermedades endémicas, por la escasez de trabajo, por la corrupción y por los conflictos armados existentes en ésta área geográfica.*

la vida todos los años intentando alcanzar las costas españolas. Hay una minoría que entran irregularmente en España viajando como polizón de barco o viajando en avión en compañía de un adulto de referencia, del que se separa una vez alcanzado su objetivo.

2.3. Perfil general de los menores extranjeros no acompañados acogidos en España

Sexo.—La mayoría son varones ya que, a pesar de que la emigración afecta a ambos sexos, apenas existen casos de menores extranjeras no acompañadas acogidas en España¹².

Edad.—Su promedio de edad es de quince años y medio. La franja de edad mayoritaria se sitúa en los dieciséis y diecisiete años, pero en los últimos años se ha producido un aumento del número de menores que están en la franja de edad de trece a catorce años, localizándose cada vez menores más jóvenes, existiendo menores acogidos que no llegan a los diez años de edad.

Nacionalidad.—La mayoría manifiesta ser nacional de países de África: de las zonas Magreb y del Sahel.

Familia en origen.—Alrededor del 70% de estos menores procede de familias numerosas con escasos recursos económicos, repartiéndose el 30% restante entre los casos de menores que proceden de familias económicamente bien situadas y los casos de menores *en situación de calle* en sus países de origen.

Formación académica y laboral en origen.—Estos menores suelen abandonar prematuramente sus estudios para buscar un trabajo que permita suplir las carencias económicas familiares. A pesar de estas experiencias previas, carecen de una formación adecuada para incorporarse con garantías al mercado laboral español.

Motivaciones y expectativas migratorias.—La principal motivación migratoria de estos menores es económica. Una vez que entran en España, sus expectativas migratorias no pueden cumplirse ya que no tienen documentación personal que les identifique, ni autorización de trabajo, en muchos de los casos no han alcanzado aún la edad laboral mínima y carecen de la formación adecuada. A ello se añaden las dificultades del mercado

¹² MORANTE DEL PERAL, LUZ Y TRILLO VEGA, MARIA: "Las niñas y adolescentes que emigran solas a España ¿un nuevo fenómeno social? Revista MUGAK nº 41. 2007. En este trabajo se plantean diversos supuestos de explotación infantil a los que están sometidas un porcentaje de las menores extranjeras no acompañadas que entran irregularmente en España y que no son localizadas por las Autoridades españolas, por lo que no reciben protección alguna.

de trabajo actual con altas tasas de desempleo. Un elevado porcentaje de estos menores manifiestan que *no sabían lo que se iban a encontrar en España y que de conocerlo no habrían venido, pero una vez que están aquí no quieren regresar a su país de origen, quieren quedarse para intentarlo.*

Carencia de recursos y desconocimiento del idioma de acogida.—Estos menores carecen de los recursos materiales y familiares necesarios para afrontar su situación en España, por lo que aumenta el riesgo de caer en las redes organizadas de delincuencia. Por otro lado, salvo raras excepciones, estos menores desconocen el idioma de acogida y sus matices, lo que dificulta su comunicación.

Carencia de documentación.—La mayoría de los menores entra en España sin una documentación que les identifique, en muchos de los casos *por miedo a ser repatriados una vez localizada su familia*, según manifiestan. Si bien es cierto que al no estar documentados se retrasan los procesos de repatriación, también es cierto que se retrasa su proceso de regularización administrativa en España, dificultando así su proceso de integración en la sociedad de acogida.

Desarrollo evolutivo.—Aunque por cuestiones culturales tienen un mayor grado de madurez del que corresponde a su desarrollo evolutivo, es frecuente que estos menores muestren miedo al futuro y ansiedad por el desarraigo afectivo, familiar y social que sufren durante su periplo migratorio.

Escaso arraigo en los centros de acogida.—Les caracteriza una alta movilidad por todo el territorio nacional buscando un centro de acogida que satisfaga sus expectativas migratorias, lo que provoca que sus periodos de permanencia en los centros sean muy reducidos¹³. En los últimos años se ha detectado un incremento progresivo del tiempo de permanencia de los menores en los centros, conforme se han ido adecuando los servicios de protección de menores a sus necesidades específicas.

2.4. Número de menores extranjeros no acompañados acogidos en España

Por diversos motivos, es complicado determinar con exactitud el número de menores extranjeros no acompañados que han entrado irregularmente en España. Entre otros, destacan la existencia de diversas fuentes de información, la ausencia de datos de alguna

¹³ La experiencia de los profesionales que trabajan en los centros de primera acogida muestra que la mitad de los menores extranjeros no acompañados acogidos permanecen menos de una semana en los centros.

de las diversas Entidades de Protección de Menores existentes, la presencia de menores extranjeros no acompañados que no son localizados y su gran movilidad por todo el territorio nacional, que en muchas ocasiones provoca que un mismo menor sea acogido varias veces por distintas Entidades de Protección de Menores.

Descartada la posibilidad de aportar cifras exactas de este fenómeno migratorio, se ha realizado un cálculo estimativo de los menores que estaban acogidos en España a finales del año pasado, teniendo en cuenta los datos facilitados y la experiencia de los profesionales que intervienen a diario en la realidad de estos menores. Por todo ello, se estima que el 31 de diciembre de 2008 estaban acogidos en España en torno a los 6.000 menores extranjeros no acompañados.

No obstante, en el Anexo I se incluye información estadística más detallada, si bien no es información exacta, sino estimada.

3. Procesos De Entrada De Menores Extranjeros No Acompañados En España, Incluyendo el Control De Fronteras

3.1. Control de fronteras

Por su posición estratégica y por sus más de ocho mil kilómetros de costa, muchos de ellos a escasas millas del continente africano, España posee una de las fronteras exteriores marítimas más complejas de vigilar. A esta dificultad hay que añadir la existencia de mafias que controlan un tráfico constante de embarcaciones en la frontera sur, que transportan anualmente a miles de ciudadanos africanos que intentan alcanzar irregularmente sus costas.

Por este motivo, y para que este control de la frontera sur de Europa obtenga resultados positivos, el Gobierno de España viene manteniendo en los últimos años una política que busca la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de esta migración irregular, para su prevención y control.

En la actualidad, como resultado de esta política, existen varios proyectos de cooperación internacional para el control de la migración irregular en la frontera sur de España, entre los que destacan la Agencia Europea de Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (FRONTEX) y otras iniciativas de cooperación con terceros estados para la prevención de la inmigración ilegal y control conjunto de fronteras exteriores. Por otro

lado, el Gobierno de España ha firmado en los últimos años varios convenios bilaterales con los gobiernos de los países africanos de origen de esta migración irregular, en concreto con los Gobiernos de Argelia, Cabo Verde, Gambia, Ghana¹⁴, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Marruecos, Mauritania, Níger y Nigeria que, entre otras cuestiones, garantizan las readmisiones de los ciudadanos adultos de estos países que se encuentren en situación irregular en España.

Debido al refuerzo de los controles fronterizos, de los procedimientos de retorno y al impulso que el Gobierno de España ha dado a la cooperación operativa con los Estados Miembros de la Unión Europea y con los estados de la fachada occidental africana, se ha luchado de una manera más eficaz contra esta inmigración irregular, por lo que el número de ciudadanos que alcanzaron las costas españolas irregularmente en el año 2008 ha descendido, con respecto al año 2007, un 26,5% en las costas de las Islas Canarias y un 24% en las costas de la Península y de las Islas Baleares¹⁵.

Se ha comprobado que, para contrarrestar el descenso de ingresos que ha provocado la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular, las mafias han intensificado sus operaciones con menores no acompañados, debido a las dificultades que existen actualmente para llevar a cabo la repatriación a sus países de origen.

Por otro lado, conforme a los compromisos internacionales ratificados en materia de Derechos del Mar¹⁶, las operaciones de control fronterizo que se realizan en España tienen un carácter disuasorio y humanitario. De este modo, se garantiza la seguridad de los ocupantes de los cayucos y de las pateras, ya que la travesía que realizan es extremadamente peligrosa y todos los años mueren cientos de ciudadanos africanos en su intento de alcanzar las costas españolas, aunque nunca se podrá conocer su número con exactitud. Una de las mayores tragedias tuvo lugar a finales de febrero de 2009, cuando naufragó una *patera guardería*¹⁷ a escasos veinte metros de las costas de la isla de Lanzarote, falleciendo veinticinco de los treinta y un ocupantes. Entre las víctimas del naufragio se encontraban cinco personas adultas y veinte menores de entre ocho y diecisiete años de edad, cuatro de las cuales eran niñas.

Cuando las Autoridades españolas detectan en la mar una de estas embarcaciones, se prepara en tierra un dispositivo de emergencia para atender a sus ocupantes que, en muchos

¹⁴ Acuerdo rubricado, pero todavía no firmado.

¹⁵ Nota del Gabinete de Prensa del Ministerio del Interior, de doce de enero de dos mil nueve.

¹⁶ Entre otros, destacan el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento de 1979 y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

¹⁷ Se denomina *patera guardería* aquella cuyos ocupantes son mayoritariamente personas menores de edad. El pasado 10 de marzo de 2009 llegó a El Hierro un cayuco con 65 personas, 43 de las cuales aparentaban ser menores de edad.

de los casos, llegan exhaustos, con síntomas de deshidratación, hipotermia y con profundas quemaduras producidas por la mezcla de combustible y agua salada. En estos dispositivos de emergencia siempre está presente la Cruz Roja Española que, en virtud de los convenios firmados con las Administraciones públicas, realiza a pie de playa una primera atención sanitaria, repartiendo alimentos, bebidas calientes, ropa de abrigo y artículos de higiene.

3.2. Marco legislativo e institucional que regula y gestiona la entrada irregular en España de menores extranjeros no acompañados

En España, la entrada irregular de menores extranjeros no acompañados se regula a través de una combinación de la normativa de extranjería con la normativa de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, que establece las actuaciones que deben realizar las distintas Administraciones que intervienen en el ámbito de estos menores.

3.2.1. Normativa que regula la entrada y presencia de estos menores en España

3.2.1.1. Normativa de extranjería

El artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Ley Orgánica de Extranjería) y su artículo de desarrollo, el artículo 92 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería (en adelante Reglamento de Extranjería), establecen que *una vez localizado un presunto menor extranjero no acompañado y una vez que se haya determinado su minoría de edad, éste debe ser puesto a disposición de las Entidades de Protección de Menores.*

Esta normativa de extranjería, que tiene incorporada la Directiva de Procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio, aprobada por el Parlamento Europeo de 18 de Junio de 2008, (en adelante Directiva del Retorno), contempla para los menores extranjeros no acompañados más garantías y unas disposiciones más favorables que el internamiento, compatibles en todo caso con dicha Directiva¹⁸.

¹⁸ La Directiva del Retorno regula, entre otras cuestiones, el retorno y la expulsión de los menores no acompañados (artículo 10), así como su internamiento (artículo 17), sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con la Directiva (artículo 4.3).

Por consiguiente, cuando los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad localizan en España a un menor extranjero no acompañado, éste debe recibir la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la normativa de protección de menores, iniciándose un procedimiento que será analizado en los apartados siguientes.

3.2.1.2. Normativa de protección de menores en situación de riesgo y desamparo

Conforme a la Constitución Española de 1978 *los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia y los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*¹⁹.

Entre los acuerdos internacionales ratificados por España en materia de menores se encuentra la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, de 20 de noviembre de 1989 que regula, entre otros, el principio de no discriminación, el principio del interés superior del menor, el derecho a la unidad familiar y el derecho a la protección social de los menores que son privados de su familia²⁰. Esta Convención ha influido notablemente en la normativa española de protección de menores que, gracias a las numerosas modificaciones sufridas en los últimos años, ha aumentado el número de derechos y garantías para todos los menores de edad, sin discriminación alguna.

Debido al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, regulado en los artículos 148 y 149 de la Constitución, en España existen dos tipos de normativas en materia de protección de menores: la normativa estatal y la normativa autonómica²¹.

Dentro de la normativa estatal de protección de menores, es básico el Código Civil y concretamente su artículo 172, que establece que *la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores, cuando constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la Ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal (...). Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o*

¹⁹ Artículo 39 de la Constitución Española.

²⁰ Artículos 2, 3, 9 y 20 de la Convención de los Derechos de los Niños, respectivamente.

²¹ La Constitución Española, de 6 de diciembre de 1978, en su artículo 148.1.20, atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia en la Asistencia Social, que la han asumido en exclusividad a través de sus Estatutos de Autonomía.

inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

Por otro lado, 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 (en adelante Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor), recoge los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en materia de protección de menores, entre los que se encuentran²²:

- La supremacía del interés del menor.
- El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que contravenga su interés.
- Su integración familiar y social.
- La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
- Sensibilizar a la población ante situaciones de indefensión del menor.

Conforme a esta Ley Orgánica, los poderes públicos tienen que proteger a los menores mediante acciones de prevención y de reparación de las situaciones de riesgo que sufren, para lo que crearán unos servicios adecuados para tal fin, ejercerán su guarda, y, en los casos de desamparo, asumirán su tutela por Ministerio de la Ley²³.

Junto a la normativa estatal, en España existe una normativa de protección de menores de titularidad Autonómica²⁴, fruto del desarrollo legislativo de la competencia constitucional de protección de menores que tienen asumidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Esta normativa autonómica persigue adaptar a sus respectivos territorios los principios y preceptos de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

²² Artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

²³ Artículo 12 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

²⁴ Las leyes autonómicas vigentes en materia de protección de menores están enumeradas en el Anexo II de este Informe.

3.2.2. Administraciones públicas y Órganos competentes

3.2.2.1. Administraciones públicas competentes en materia de protección de menores

En España, la responsabilidad de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los menores recae primeramente en sus representantes legales (progenitores o tutores) o en sus guardadores. En el supuesto de que los menores se encuentren en una situación de desamparo, la Administración competente para declararlo y para asumir su tutela, ejerciendo todas las medidas necesarias para su protección, es la Ciudad o Comunidad Autónoma en la que reside el menor, a través de sus servicios de protección de menores.

3.2.2.2. Administraciones públicas competentes en materia de extranjería

El artículo 149.2 de la Constitución Española regula la competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, por lo que la Administración General del Estado es la competente para autorizar la residencia o el trabajo de los extranjeros en España, y es la competente para llevar a cabo sus repatriaciones, entre otras cuestiones. La Administración General del Estado actúa a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno²⁵ existentes en las Ciudades y Comunidades Autónomas.

3.2.2.3. Especial mención a la figura del Ministerio Fiscal

El Ministerio Fiscal es un órgano integrado dentro del Poder Judicial que actúa con autonomía en el desempeño de sus funciones y que ejerce su misión por medio de órganos propios, actuando de forma coordinada y unitaria en todo el territorio del Estado. Está organizado de forma jerárquica, debiendo actuar en todo caso conforme a la Ley y de forma imparcial²⁶.

El Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley,

²⁵ La Delegación del Gobierno es el organismo que representa al Gobierno de España en cada Ciudad y Comunidad Autónoma; la Subdelegación del Gobierno es el organismo que representa al Gobierno de España en cada una de las provincias de las respectivas Comunidades Autónomas pluriprovinciales, que depende directamente del Delegado del Gobierno correspondiente.

²⁶ Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante éstos la satisfacción del interés social. Por otro lado, es el encargado de velar por el eficaz funcionamiento de los mecanismos de protección de los menores²⁷, siendo específica y cualificadamente defensor de los derechos de éstos.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal vigila que se cumplan las garantías de los procedimientos que afectan a los menores extranjeros no acompañados localizados en España y los derechos que tienen reconocidos, como se irá comprobando a lo largo del presente Informe.

3.3. Estadísticas de menores extranjeros no acompañados que han entrado irregularmente en España

Las estadísticas existentes, que no ofrecen datos completos de los menores extranjeros no acompañados que han entrado irregularmente en España en los últimos años, por los motivos mencionados en el apartado anterior, recogen datos sobre la entrada irregular de menores subsaharianos no acompañados en las Islas Canarias.

Según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la entrada irregular de menores subsaharianos en las Islas Canarias ascendió a 928 menores en el año 2006, a 752 menores en el año 2007 y a 813 menores en el año 2008.

Por otro lado, según esta Secretaría de Estado, la entrada irregular en España de menores extranjeros no acompañados en el año 2008, con respecto al año 2007, descendió un 80% a nivel nacional, mientras que el descenso en Andalucía fue del 50%²⁸.

3.4. Menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo

A pesar de que en España la entrada irregular de los menores extranjeros no acompañados no se gestiona a través del derecho de asilo, el artículo 92.6 del Reglamento de Extranjería permite que estos menores puedan solicitarlo, tramitándose conforme a los criterios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales aplicables²⁹.

²⁷ Artículo 174 del Código Civil.

²⁸ Europa Press (09.02.2009).

²⁹ Artículo 15.4 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, que aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

En el supuesto de que un menor extranjero no acompañado solicite por sí mismo asilo en España, es remitido a los servicios de protección de menores para que reciba la atención que precise y para que asuman su tutela. Una vez tutelado, la Entidad de Protección de Menores le representará durante la tramitación del expediente de asilo. La consideración como menor no acompañado se realiza a la fecha de formalización de la solicitud, sin perjuicio de que alcancen la mayoría de edad durante la tramitación, pues por regla general se trata de personas cercanas a los 18 años.

Estos menores, como cualquier extranjero, pueden solicitar asilo en España si tienen fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas y no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de su país de nacionalidad o de residencia habitual³⁰.

El reconocimiento del derecho de asilo supone para cualquier extranjero no ser devuelto en frontera o no ser expulsado en los términos del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados, y supone 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 recogidas en los Convenios Internacionales suscritos por España.
- La asistencia social y económica que de modo reglamentario se determine.

Según la Oficina de Asilo y Refugio, en 2008 ha habido 13 solicitudes de asilo de menores no acompañados; en 2007 fueron 12. De estas 25 solicitudes, 8 han sido formuladas en puesto fronterizo, y todas han sido admitidas a trámite y están pendientes de resolución definitiva.

De las 12 solicitudes presentadas en 2007, algunas se debían a menores que habían sido reclutados como niños soldados en los conflictos armados de sus países de origen. Cuatro de los menores que solicitaron asilo eran nacionales de Nigeria, dos de Costa de

³⁰ 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, 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.*

Marfil, dos de República Democrática del Congo, dos de Somalia, uno de Marruecos y otro de Camerún.

4. Procesos De Acogida e Integración De Menores Extranjeros No Acompañados Localizados En España

Para conocer los procesos de acogida e integración que se llevan a cabo con los menores extranjeros no acompañados localizados en España, es preciso analizar el Protocolo de menores extranjeros no acompañados, aprobado el 14 de noviembre de 2005 por el Grupo de Trabajo del Observatorio de la Infancia.

Este Protocolo asigna las funciones de las Administraciones públicas y Organismos que intervienen en esta materia y está redactado conforme al artículo 92 del Reglamento de Extranjería, que es el artículo que desarrolla los procedimientos que deben llevarse a cabo con los menores extranjeros no acompañados localizados en España.

Por último, el Protocolo divide en cuatro fases la intervención que debe realizarse con estos menores: localización del menor, protección e investigación de sus circunstancias personales, integración en la sociedad de acogida y repatriación a su país de origen. Las tres primeras fases se estudian en este apartado del Informe y la cuarta fase se estudiará en el siguiente apartado.

4.1. Proceso de acogida de menores extranjeros no acompañados en España

4.1.1. Fase de Localización

Conforme al artículo 92.1 del Reglamento de Extranjería, *cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o las Policías Autonómicas o Locales localizan a un presunto menor extranjero no acompañado, deben comunicárselo al Ministerio Fiscal, para que tenga constancia del hecho.*

Si estuviera documentado, el Fiscal de Menores ordena la consulta e inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil³¹ (en adelante Registro de MENAS), a través de una reseña decadactilar. Esta inscripción le atribuye automáticamente un número de identidad de extranjero.

³¹ El Registro de MENAS está regulado en el artículo 111 del Reglamento de Extranjería, que establece los datos del menor que deberán de recogerse, a los solos efectos de su identificación y que son los siguientes:

Si estuviera indocumentado, el Ministerio Fiscal ordena la consulta del Registro de MENAS y en caso de no existir datos del presunto menor, autoriza la realización de las pruebas médicas³² necesarias para determinar su edad.

Mientras se realizan las pruebas para determinar su edad³³, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o las Policías Autonómicas y Locales se ponen en contacto con la Entidad Pública de Protección de Menores competente para que tenga constancia del hecho, preasigne una plaza en el centro de acogida y preste la atención inmediata en aquellos casos en que sea necesario³⁴.

Cuando el centro sanitario obtiene los resultados de las pruebas óseas, debe comunicárselos al Fiscal de Menores y a la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente para que, a su vez, se los comunique a la Entidad de Protección de Menores y a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, para su inclusión en el Registro de MENAS.

Mientras no se compruebe su minoría de edad, el artículo 92.3 del Reglamento de Extranjería establece que *el supuesto menor extranjero no acompañado solamente puede ingresar en un centro de acogida de la Entidad de Protección de Menores cuando precise atención inmediata*.

nombre y apellidos, nombre de los padres, lugar de nacimiento, nacionalidad y última residencia en el país de procedencia; su impresión decadal; fotografía; centro de acogida donde resida; organismo público bajo cuya protección se halle; resultado de la prueba médica de determinación de la edad, según informe de la clínica médico forense; cualesquiera otros datos de relevancia a los citados efectos de identificación, incluidos los que puedan facilitar la escolarización del menor.

³² Una de las pruebas médicas que se realizan son las oseométricas, en las que se comparan las radiografías de la mano y de la muñeca izquierda del menor con unas tablas que datan del año 1935. Estas tablas se crearon para determinar patologías en el crecimiento y no para determinar la edad, por lo que no se consideraron en su configuración diferencias raciales, étnicas, nutricionales, medioambientales, psicológicas y culturales, que tienen una influencia directa en el desarrollo y crecimiento del niño. Por este motivo, las pruebas óseas tienen un margen de error de unos 18 meses, por lo que su eficacia es dudosa, sobre todo si el individuo tiene una edad comprendida entre los 16 y 18 años. Por ello, la Instrucción 2/2001 del Ministerio Fiscal establece que en las pruebas donde se fija una horquilla de edad más o menos amplia, como es el caso de la prueba ósea, se debe establecer como edad el límite inferior de la horquilla.

³³ la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2001, establece que la conducción del menor al centro sanitario y su permanencia en el mismo es una situación de privación de libertad, análoga a la contemplada en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la seguridad ciudadana. Por este motivo, las Instituciones Sanitarias deben realizar las pruebas oseométricas con la mayor celeridad posible.

³⁴ Es frecuente que los menores extranjeros no acompañados necesiten atención sanitaria cuando son localizados, ya que suelen presentar un estado físico y psíquico bastante precario.

4.1.2. Fase de protección e investigación

Conforme al artículo 92.2 del Reglamento de Extranjería, *una vez comprobada su minoría de edad, el Fiscal de Menores acuerda el ingreso del menor en un centro de acogida de la Entidad Pública de Protección de Menores, que debe abrir un expediente de protección y resolver una medida de atención inmediata, que generalmente consiste en una medida de guarda.*

En esta fase se investiga la identidad del menor, su filiación y su situación en origen. Por ello, las Entidades de Protección de Menores³⁵ por sí solas o con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Policías Autonómicas o Locales, presentan al menor ante la Oficina Consular del país del que presumiblemente procede para identificarle y para localizar a su familia o bien para acreditar que no es posible dicha identificación o su reagrupación familiar en el país de origen³⁶. En caso de no existir representación diplomática en España, las gestiones para determinar los Servicios de Protección de Menores de su país de origen se canalizan a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Esta investigación suele acreditar la situación de desamparo en la que se encuentran estos menores, por lo que las Entidades de Protección de Menores deben declarar esta situación y asumir su tutela³⁷. En este sentido, el Defensor del Pueblo de España establece que *el hecho de que un menor se encuentre solo, en un país extranjero, sin ningún adulto de referencia ya es estar desasistido y en situación de riesgo. Concurren en la situación de estos menores un presupuesto subjetivo, las personas que deberían cuidarle no lo están haciendo y han hecho dejación de sus deberes de asistencia moral o material al permitir, alentar o no impedir su marcha del hogar, y otro objetivo, que ese abandono o necesidad de asistencia moral o material se produce independientemente de que el menor quiera o no ser atendido e ingresado en un centro. Frente a esto la única posibilidad prevista en nuestro ordenamiento jurídico para estos casos es la asunción de tutela por parte de la entidad pública*³⁸.

³⁵ Uno de los problemas prácticos que se presentan en esta fase es la dificultad que existe para analizar las circunstancias personales, familiares y sociales del menor en su país de origen, ya que la mayoría de Entidades de Protección de Menores no poseen los medios necesarios para realizar esta labor de investigación.

³⁶ Por este motivo el Gobierno de España trabaja con los Estados de origen de estos menores, para que sus Consulados colaboren en las tareas de identificación del menor y de localización de sus familias.

³⁷ Artículo 172 del Código Civil.

³⁸ Revista del Defensor del Pueblo de España, número 36, marzo de 2008.

El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas. En cumplimiento de este mandato constitucional se promulgó la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula la institución.

4.2. Proceso de integración social de los menores extranjeros no acompañados en España

Conforme a los principios de actuación recogidos en la legislación vigente³⁹, *las Entidades de Protección de Menores deben orientar la intervención que realizan con los menores tutelados hacia la consecución de su integración familiar y social*. Por este motivo, mientras intervienen para repatriar al menor extranjero no acompañado, cuando su interés así lo recomienda, deben intervenir al mismo tiempo para integrarle en la sociedad de acogida.

La condición de extranjero que caracteriza a estos menores, hace que el análisis de su proceso de integración social en España deba realizarse desde dos ópticas diferenciadas: desde la óptica de la intervención en su situación de desamparo y desde la óptica de la intervención en el proceso de documentación y de regularización administrativa del menor en España.

4.2.1. Intervención en su situación de desamparo

4.2.1.1. Red de dispositivos residenciales de acogida

Para atender las necesidades básicas de los menores extranjeros no acompañados, en España existe una red de dispositivos residenciales de acogida, que dependen de las distintas Ciudades o Comunidades Autónomas, puesto que son quienes tienen asumidas las competencias para declarar el desamparo y para acordar las medidas necesarias para proteger a los menores que se encuentren en sus respectivos territorios, de acuerdo con la Constitución Española y con los distintos Estatutos de Autonomía.

Existen varios modelos de dispositivos residenciales de acogida, que son elegidos por las Entidades de Protección de Menores, en función del número de menores extranjeros no acompañados que tenga acogidos:

- Cuando existe un número reducido de menores, el dispositivo residencial de acogida suele consistir en un único centro de acogida, de tamaño medio. Además, disponen de programas para el momento en el que alcanzan la mayoría de edad.
- Cuando existe un número elevado de menores extranjeros no acompañados, el dispositivo residencial de acogida suele estar compuesto por varios centros, que se diferencian por los objetivos de la intervención que realizan con los menores. Suelen disponer de

³⁹ Artículo 11.2 de la Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

tres tipos distintos de dispositivos de acogida: centros de primera acogida, centros de media estancia y dispositivos estables. Además, disponen de programas para el momento en el que alcanzan la mayoría de edad, que normalmente consisten en dispositivos residenciales con distintos niveles de presencia de educadores.

- Cuando aumenta el número de menores extranjeros no acompañados acogidos, el modelo de centro único va transformándose en un modelo de varios centros de acogida con fases de intervención diferenciadas.

Estos modelos de acogimiento residencial se caracterizan por disponer de centros exclusivos para menores extranjeros no acompañados, gestionados en su mayoría por ONGs, a través de convenios firmados con las Entidades de Protección. Estos centros disponen de equipos educativos multiculturales y multidisciplinares compuestos por profesionales de ambos sexos.

4.2.1.2. Actuaciones en el ámbito sanitario y educativo

El hecho de que estos menores no cuenten inicialmente con una autorización de residencia no supone obstáculo alguno para su acceso a la asistencia sanitaria o para su acceso a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la Entidad de Protección de Menores competente, redunden en su beneficio⁴⁰.

En cuanto a la educación de los menores extranjeros no acompañados, existen dos itinerarios educativos y formativos diferenciados, en función de su edad:

- Los menores de 16 años están escolarizados en la educación obligatoria. Por diversos motivos, como es la incorporación tardía al curso escolar, el desconocimiento del idioma de acogida y su deficitaria escolarización en origen, tienen dificultades de adaptación.
- Los mayores de 16 años se matriculan en cursos de formación en jardinería, carpintería, soldadura, albañilería, mecánica, hostelería, informática..., que facilitan su integración en el mercado laboral, puesto que realizan prácticas en empresas. En España, estos menores tienen derecho a inscribirse en los cursos de formación ocupacional que organizan los Servicios Públicos de Empleo⁴¹.

⁴⁰ Artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y artículo 92.5 del Reglamento de Extranjería, respectivamente.

⁴¹ Conforme al artículo 10 de la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y Agencias de Colocación, podrán inscribirse como demandantes de empleo los menores extranjeros de edad laboral,

Respecto a su atención sanitaria, hay que resaltar que en España los extranjeros menores de edad tienen asegurada una cobertura sanitaria universal, con independencia de su situación administrativa. Por ello, estos menores reciben la asistencia sanitaria que precisen en cada momento.

4.2.2. Intervención en sus procesos de documentación y regularización administrativa

En esta parte del Informe se analiza brevemente el marco normativo que regula el proceso de documentación y regularización administrativa de estos menores en España y la práctica que se sigue, con el objetivo de conocer el estado actual de la situación. Para ello, a continuación se analiza la tramitación del pasaporte o de la cédula de inscripción del menor, así como la tramitación del empadronamiento, de la autorización de residencia y/o de trabajo o de la nacionalidad española de estos menores, en el supuesto de que tenga derecho a ella. Por último, se analizan los modelos de gestión existentes para realizar estos trámites.

4.2.2.1. Tramitación del pasaporte o de la cédula de inscripción

Para que los menores extranjeros no acompañados puedan ser retornados a su país de origen o para que puedan iniciar su proceso de regularización administrativa en España, es preciso que estén documentados con un pasaporte o con una cédula de inscripción. El proceso de documentación de un menor extranjero no acompañado es complejo, debido al elevado número de Administraciones que intervienen, lo que dificulta la coordinación entre ellas.

En este proceso de documentación intervienen:

- Los Consulados de sus países de origen, que tienen que identificar al menor y documentarlo con la mayor celeridad posible. En la práctica se han detectado casos de menores de origen subsahariano que llevan dos años esperando a que su Consulado en España tramite su pasaporte.
- Los propios menores, que tienen que solicitar a sus familias la documentación necesaria para tramitar su pasaporte. A pesar de que su principal motivación para acudir a los

tutelados por la entidad de protección de menores competente, titulares de una autorización de residencia temporal a favor de menores extranjeros no acompañados o con acreditación de la entidad de protección de menores, para aquellas actividades que a criterio de la citada entidad favorezcan su integridad social, según lo establecido en los artículos 68.K y 92.5 del Reglamento de Extranjería.

centros de acogida es conseguir los “papeles” necesarios para poder residir y trabajar legalmente en España, son reticentes a colaborar en su proceso de documentación por el miedo que tienen a una posible repatriación, como comentan muchos de ellos.

- Las familias de los menores, que deben recopilar la documentación necesaria para tramitar sus pasaportes. Muchas de estas familias no comprenden la importancia que tiene para sus hijos estar documentados por su país con un pasaporte, por lo que retrasan el proceso de recopilación de estos documentos, detectándose casos en los que envían a España documentos que han sido manipulados.
- Las Entidades de Protección de Menores que, en su calidad de tutor, tienen la obligación de facilitar la documentación del menor pero que, en general, no cuentan con servicios especializados para ello.
- Las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno que, en algunos casos, no documentan a los menores extranjeros no acompañados con una cédula de inscripción⁴².

Por estos y otros motivos, el porcentaje de menores extranjeros no acompañados acogidos que están documentados en España se sitúa en torno al veinticinco por ciento de ellos, aunque no existen datos globales para un análisis exhaustivo.

4.2.2.2. Tramitación del empadronamiento

La inscripción en el padrón municipal es un derecho y una obligación que tiene todo ciudadano que reside habitualmente en un municipio de España⁴³. Esta inscripción es fundamental para la normalización de la situación de estos menores en el municipio de acogida, ya que facilita su acceso a los recursos comunitarios, incluidos los Servicios Públicos de Empleo.

No se dispone de datos sobre el número de menores extranjeros no acompañados que están empadronados en España, pero sí se tiene conocimiento de las dificultades que

⁴² Conforme al artículo 34.2 de la Ley Orgánica de Extranjería, *el extranjero que se presente en dependencias del Ministerio del Interior acreditando que no puede ser documentado por las autoridades de ningún país y que desea ser documentado por España, una vez verificada la pertinente información y siempre que concurren y se acrediten razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, podrá obtener, en los términos que reglamentariamente se determinen, un documento identificativo que acredite su inscripción en las referidas dependencias. En todo caso, se denegará la documentación solicitada cuando el peticionario esté incurso en alguno de los supuestos del artículo 26, o se haya dictado contra él una orden de expulsión.* En el caso de los menores extranjeros no acompañados son las Entidades Tutoras quienes tienen que solicitar esta Cédula de Inscripción.

⁴³ Artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

tienen para solicitarlo, ya que muchos de ellos no están documentados con un pasaporte o con una cédula de inscripción, tal y como requiere la normativa vigente.

4.2.2.3. Tramitación de la autorización de residencia

4.2.2.3.1. Autorización de residencia inicial no lucrativa obtenida como menor de edad

En España se considera regular a todos los efectos la residencia de los menores extranjeros no acompañados que están tutelados por las Entidades de Protección de Menores⁴⁴. El artículo 92.5 del Reglamento de Extranjería, establece que estos menores pueden ejercer este derecho, a instancia de la Entidad que ha asumido su tutela, cuando hayan transcurrido nueve meses desde que fue puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores y una vez que se haya acreditado la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen. De este modo, la Administración General del Estado, a través de las distintas Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, puede otorgarle una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraen al momento en que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores. Esta autorización de residencia, que no conlleva una autorización para trabajar y que caduca el último día de su minoría de edad, no es impedimento para su posterior repatriación, cuando se pueda realizar cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 92 del Reglamento de Extranjería.

Cuando los menores extranjeros no acompañados alcanzan su mayoría de edad dejan de estar bajo el amparo de la normativa de extranjería específica para ellos. La normativa de extranjería regula los mecanismos para que el menor extranjero no acompañado que alcanza su mayoría de edad pueda renovar o modificar la autorización de residencia no lucrativa que obtuvo como menor o para que puedan acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

4.2.2.3.2. Renovación de la autorización de residencia no lucrativa obtenida como menor de edad

En España se concede una autorización de residencia temporal a los extranjeros que acrediten disponer de medios de vida suficientes para atender sus gastos de manutención y estancia, incluyendo, en su caso, los de su familia, durante el período de tiempo por

⁴⁴ Artículo 35.4 de la Ley Orgánica de Extranjería.

el que la solicite sin necesidad de realizar actividad lucrativa alguna⁴⁵. Por este motivo, los menores extranjeros no acompañados que participan en programas de emancipación una vez alcanzada su mayoría de edad, pueden solicitar la renovación de su autorización de residencia no lucrativa por el tiempo que estén en dichos programas, ya que tienen cubiertos sus gastos de manutención y de estancia.

4.2.2.3.3. *Modificación de la autorización de residencia no lucrativa obtenida como menor de edad*

Como se ha comentado anteriormente, la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados tutelados caduca el último día de su minoría de edad. La normativa de extranjería permite que estos menores puedan modificar la autorización de residencia no lucrativa obtenida como menor, bien solicitando una autorización de residencia y trabajo⁴⁶, para lo que el empresario debe formalizar y presentar una oferta de trabajo ante la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente, o bien solicitando ellos mismos una autorización de residencia permanente⁴⁷.

4.2.2.3.4. *Solicitud de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales*

Cuando los menores extranjeros no acompañados alcanzan la mayoría de edad sin haber obtenido la citada autorización de residencia, el artículo 92.5 del Reglamento de Extranjería recoge un supuesto especial para aquellos que hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por la Entidad de Protección de Menores para favorecer su integración social. En estos casos, la Entidad de Protección puede recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, a la que se hará extensivo lo dispuesto en el artículo 40.j⁴⁸ de la Ley Orgánica de Extranjería.

⁴⁵ Artículo 31.2 de la Ley Orgánica de Extranjería.

⁴⁶ Artículo 96 del Reglamento de Extranjería.

⁴⁷ El artículo 72 del Reglamento de Extranjería establece que *tienen derecho a obtener una autorización de residencia permanente los extranjeros que acrediten haber residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante cinco años, como es el caso de los menores extranjeros que al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los cinco años inmediatamente anteriores de forma consecutiva.*

⁴⁸ El artículo 40 de la Ley Orgánica de Extranjería recoge los supuestos específicos para los que no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo.

Por otra parte, la normativa de extranjería recoge la posibilidad de solicitar una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales basada en su arraigo social⁴⁹. Esta autorización de residencia se concede a los extranjeros que acrediten una permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, acrediten su arraigo social y familiar en nuestro país y que exista un contrato de trabajo de al menos un año de duración, firmado por el trabajador y por el empresario.

4.2.2.4. Tramitación de la autorización de trabajo

En España pueden trabajar los menores que hayan cumplido los dieciséis años⁵⁰, siempre que cuenten con el consentimiento y la autorización de sus progenitores o tutores⁵¹, a no ser que mantengan una vida independiente de ellos.

Por otro lado, para que un extranjero pueda trabajar en España, debe tenerse en cuenta la situación nacional de empleo. Para facilitar la integración laboral de los menores extranjeros no acompañados, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Extranjería establece que *no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo cuando el contrato de trabajo o la oferta de colaboración vaya dirigido a los menores extranjeros en edad laboral con autorización de residencia que estén tutelados por una entidad de protección de menores, para aquellas actividades que, a criterio de la mencionada entidad, favorezcan su integración social, una vez que se ha acreditado la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen.*

Por todo lo anterior, en el supuesto de que un empresario quiera contratar a un menor extranjero no acompañado, debe esperar a que esté autorizado por su tutor y a que disponga de una excepción de la obligación de obtener una autorización de trabajo. Para ello, las Entidades de Protección de Menores deben presentar la correspondiente solicitud ante la Administración General del Estado, a través de sus Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno⁵².

⁴⁹ Artículos 31.3 de la Ley Orgánica de Extranjería y 45 del Reglamento de Extranjería.

⁵⁰ Artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores.

⁵¹ Artículo 7 del Estatuto de los Trabajadores.

⁵² El artículo 41 de la Ley Orgánica de Extranjería regula cuándo no es necesaria la obtención de autorización de trabajo y el artículo 68 del Reglamento de Extranjería establece que están exceptuados de la obligación de obtener una autorización de trabajo para el ejercicio de una actividad lucrativa, laboral o profesional los menores de edad extranjeros en edad laboral tutelados por una entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a propuesta de la mencionada entidad, mientras permanezcan en esa situación, favorezcan su integración social.

4.2.2.5. Tramitación de la nacionalidad española por residencia

Por último, los menores extranjeros no acompañados tienen derecho a solicitar la nacionalidad española una vez cumplido un plazo brevísimo de residencia legal, ya que conforme al artículo 22.1c) del Código Civil *se concederá la nacionalidad española al menor extranjero que lleve un año de residencia legal en España y que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución española durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud*. La solicitud deberá presentarla ante el Registro Civil de la localidad de residencia la entidad tutelar del menor de 14 años y, si el menor tiene una edad comprendida entre los 14 y los 18, él mismo asistido de dicha entidad.

4.2.2.6. Modelos de gestión del proceso de documentación y regularización administrativa

Las Entidades de Protección de Menores utilizan distintos modelos de gestión del proceso de documentación y de regularización administrativa de estos menores. Un porcentaje elevado de éstas gestionan estas responsabilidades a través de los educadores de los centros, otro porcentaje a través de servicios especializados externos y el resto a través de profesionales especializados de la propia Entidad Tutora.

Los mejores resultados se producen en las Entidades de Protección de Menores en que la gestión es ejercida por profesionales especializados propios, ya que además de favorecer la coordinación con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno⁵³, ofrecen un asesoramiento jurídico a los menores extranjeros no acompañados adecuado a la complejidad de estos procesos.

4.3. Problemas y dificultades detectados en la práctica de los procesos de acogida, protección e integración de los menores extranjeros no acompañados

En esta parte del Informe se analizan sucintamente los problemas y dificultades que se han detectado en la práctica seguida en España en los procesos de acogida, protección e integración de estos menores. Para ello, se ha contado con la experiencia de los dis-

⁵³ Esta colaboración es necesaria para integrar con éxito a estos menores en la sociedad de acogida ya que, entre otras cuestiones, evita que se dilaten los procesos de documentación y de resolución de las correspondientes solicitudes de residencia y de trabajo.

tintos profesionales que trabajan diariamente con estos menores y se han analizado los Informes de varias de las Defensorías del Pueblo y del Menor⁵⁴ que hay en España, así como alguna de las resoluciones judiciales que se han dictado en la materia.

En síntesis, se ha detectado lo siguiente:

- Dificultades para obtener con inmediatez los resultados de las pruebas que se realizan para determinar la edad de los presuntos menores extranjeros no acompañados localizados en España.
- Problemas para investigar las circunstancias de los menores extranjeros no acompañados.
- Dificultades para diseñar los dispositivos de acogida para menores extranjeros no acompañados.
- Heterogeneidad en los criterios utilizados en los procesos de documentación y regularización administrativa que se llevan a cabo con estos menores en España.
- Dificultades para que los menores extranjeros no acompañados culminen con éxito sus procesos de documentación y regularización administrativa.
- Problemas de coordinación entre las Administraciones intervinientes con los menores extranjeros no acompañados.

4.4. Programa Especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias

Durante el año 2006, los dispositivos de acogida de los servicios de protección de menores de la Comunidad Autónoma de Canarias sufrieron una fuerte presión demográfica de menores no acompañados de origen subsahariano, debido a la gran cantidad de cayucos que llegaron a sus costas, que llevaron a casi un millar de menores no acompañados.

Por este motivo, el Consejo Superior de Política de Inmigración, a petición de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobó en septiembre de 2006 un *Programa Especial para el*

⁵⁴ Se han analizado los Informes anuales y monográficos del Defensor del Pueblo de España, y de los distintos Defensores del Pueblo y de Menores Autonómicos (Defensor del Menor de Andalucía, Síndic de Greuges de Cataluña, Defensor del Menor de Madrid y Ararteko del País Vasco) que, junto con las resoluciones judiciales estudiadas, se relacionan en el Anexo II de este Informe.

traslado y atención a menores extranjeros no acompañados a la península desde Canarias, que surge del principio de solidaridad entre las regiones de España y que fue aprobado con el objeto de reducir coyunturalmente el elevado número de menores extranjeros no acompañados que había en Canarias en el último trimestre de 2006, debido al desbordamiento de los dispositivos de acogida de los servicios de protección de menores de esta Comunidad Autónoma.

Los objetivos del Programa eran los siguientes:

- Atender la situación coyuntural que atravesaba Canarias en materia de protección de menores extranjeros no acompañados, a través de la colaboración de las Ciudades y Comunidades Autónomas.
- Coordinar el traslado de los menores extranjeros no acompañados llegados a Canarias a las distintas Comunidades Autónomas, que asumieron la tutela y guarda de los menores acogidos en sus respectivos territorios.
- Colaborar con las Comunidades Autónomas de destino en la protección de los menores extranjeros no acompañados, a través de la financiación de los gastos derivados de la guarda.
- Facilitar la colaboración institucional en materia de protección de menores extranjeros no acompañados.
- Establecer un protocolo de actuación que facilite la colaboración de los distintos actores que intervienen en el programa.

5. Procesos De Repatriación y Reintegración De Menores Extranjeros No Acompañados Localizados en España

5.1. Regulación normativa de los procesos de repatriación de menores extranjeros no acompañados localizados en España

Los requisitos para llevar a cabo la repatriación de los menores extranjeros no acompañados localizados en España están recogidos en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Extranjería y desarrollados en el artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería; por otro lado, el procedimiento que se debe llevar a cabo en estas repatriaciones está regulado en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/92).

En España, de acuerdo con el artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería, *la Administración General del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor, y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá lo que proceda sobre la repatriación del menor extranjero no acompañado a su país de origen, o a aquel donde se encontrasen sus familiares, o, en su defecto, sobre su permanencia en España. 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 su efectiva reagrupación familiar, o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen. (...) No se procederá a la repatriación cuando se verifique la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares (...).*

Las repatriaciones de los menores extranjeros no acompañados se fundamentan en el principio de que todo menor, sea nacional o extranjero, debe estar integrado en su familia y/o en su entorno social, siempre y cuando no sea contrario a su interés⁵⁵.

Estas repatriaciones no pueden ser confundidas con las figuras del retorno tras la denegación de entrada en frontera⁵⁶, de la devolución⁵⁷ o de la expulsión⁵⁸, que son medidas que solamente se pueden aplicar a los extranjeros adultos, puesto que en España se considera regular a todos los efectos la residencia de los menores extranjeros tutelados por una Administración pública⁵⁹.

De acuerdo con la normativa citada, el procedimiento de repatriación que se sigue con los menores extranjeros no acompañados localizados en España se divide en cuatro fases: iniciación, instrucción, finalización y ejecución de la repatriación.

⁵⁵ Artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

⁵⁶ El artículo 60 de la Ley Orgánica de Extranjería recoge *que los extranjeros a los que en frontera no se les permita el ingreso en el país serán retornados a su punto de origen en el plazo más breve. Si el retorno fuera a retrasarse más de setenta y dos horas, la autoridad gubernativa que lo acuerde se dirigirá al Juez de Instrucción para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta que llegue el momento del retorno.*

⁵⁷ El artículo 58.2 de la Ley Orgánica de Extranjería establece que *no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España o de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país.*

⁵⁸ El artículo 57 de la Ley Orgánica de Extranjería regula que *cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados 2), b), c), d) y f) del artículo 53 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo.*

⁵⁹ Artículo 35.4 de la Ley Orgánica de Extranjería.

5.1.1. Fase de iniciación del procedimiento de repatriación

El procedimiento de repatriación de un menor extranjero no acompañado localizado en España lo inician las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, bien de oficio o bien a instancia de las Entidades de Protección de Menores, que tienen la obligación de acompañar a su propuesta de repatriación la información que tienen sobre el menor, así como las gestiones que hayan realizado para localizar y estudiar a la familia del menor.

Las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno deben comunicar al Ministerio Fiscal todas las actuaciones que se lleven a cabo en este procedimiento, ya que tiene por misión velar por el cumplimiento de las garantías de estos procedimientos de repatriación. En este sentido, la Fiscalía General del Estado establece, en su Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados, *que la repatriación de los menores extranjeros no acompañados no es un objetivo absoluto que se haya de conseguir a toda costa, ya que pueden estar en juego también otros intereses, como son la vida, la integridad física o psíquica y el respeto a los Derechos Fundamentales del menor que pueden hacer que la balanza del interés superior del menor se incline en pro de su permanencia en nuestro país.*

Para cumplir con sus obligaciones legales, el Ministerio Fiscal realiza un seguimiento y un control de los procedimientos de repatriación comprobando, por un lado, que concurren las condiciones necesarias para la efectiva reagrupación familiar del menor en su país de origen o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores en el país de origen y, por otro lado, que la decisión adoptada es la más adecuada a los intereses del menor. En caso de que lo estime necesario, el Fiscal puede recurrir el acuerdo de repatriación, ya que está legitimado para ello⁶⁰.

Realizadas las anteriores actuaciones, se inicia un período de información previa, con el objetivo de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento de repatriación. Para ello, en aplicación del artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno se deben dirigir a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Cuerpo Nacional de Policía, para que realicen las gestiones necesarias ante las Embajadas y Consulados tendentes a la localización de los familiares o, en caso de no ser posible, de los servicios de protección de menores de su país de origen. Si no existiera representación diplomática en España, estas gestiones se canalizan a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

⁶⁰ Artículo 3.7 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y artículo 8.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Cumplidos los trámites anteriores y recibida la información solicitada, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno pueden acordar el inicio del procedimiento. Para ello, deben solicitar a la Entidad de Protección de Menores el informe preceptivo del artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería, es decir, el informe favorable o no a la repatriación. Por último, deben notificar al menor los motivos por los que se tramita su repatriación y las consecuencias que conlleva.

5.1.2. Fase de Instrucción del procedimiento de repatriación. Trámite de audiencia

Antes de realizar el trámite de audiencia, los menores extranjeros no acompañados pueden presentar en el plazo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 30/92 aquellas alegaciones y aportar aquellos documentos u otros elementos de juicio que estimen necesarios, que serán tenidos en cuenta por el órgano instructor al redactar la correspondiente propuesta de resolución:

- En el supuesto de que no exista ninguna alegación, el procedimiento de repatriación continúa.
- En el supuesto de que exista alguna alegación, debe resolverse para poder continuar con el procedimiento.

El trámite de audiencia es la fase del procedimiento en la que el menor ejercita su derecho a ser oído y deben estar presentes el Instructor del expediente de repatriación, el representante de la Entidad de Protección de Menores, el traductor y el propio menor. Todo lo que se realice en este trámite queda reflejado en un acta firmada por todos los intervinientes.

Realizado el trámite de audiencia, y a la vista de la información solicitada, el Instructor del expediente realiza una propuesta de resolución que se notifica al menor y que se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Notificada la propuesta de resolución al menor, éste dispone de un plazo legal para alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime oportunos para defender sus intereses:

- En el supuesto de que el menor no presente alegaciones, el Instructor remite al Ministerio Fiscal el expediente de repatriación completo.

- En el supuesto de que el menor presente alegaciones, puede suceder que no se estimen, en cuyo caso el Instructor remite al Ministerio Fiscal el expediente de repatriación completo. Si se estimaran, el Instructor resuelve el archivo del expediente, notificándoselo al menor, a la Entidad de Protección de Menores, a la Fiscalía, a la Policía Nacional y al Consulado del país de origen del menor.

Cuando el Ministerio Fiscal recibe la copia completa del expediente de repatriación, dispone del plazo señalado en el artículo 83 de la Ley 30/1992 para presentar alegaciones:

- En el supuesto de que el Ministerio Fiscal no presente alegaciones, se resuelve la repatriación del menor.
- En el supuesto de que el Ministerio Fiscal presente alegaciones y éstas se estimen por el Instructor, se resuelve el archivo del expediente, notificándoselo al menor, a la Entidad de Protección de Menores, a la Fiscalía, a la Policía Nacional y al Consulado del país de origen del menor.

5.1.3. Finalización del procedimiento

Agotadas las fases anteriores, la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente puede resolver la repatriación del menor, indicando los recursos que procedan, tanto en vía administrativa como en vía judicial, frente a dicha resolución.

Esta resolución de repatriación debe notificarse al menor en el plazo marcado por ley, a contar desde la fecha en que se adopta, para que pueda recurrir la resolución de repatriación, si así lo decide el menor. Además, debe notificarse a la Entidad de Protección de Menores, a la Fiscalía, a la Policía Nacional y al Consulado del país de origen del menor.

Es importante señalar que el Tribunal Constitucional ha dictado dos sentencias, ambas el 12 de diciembre de 2008, que resuelven algunas de las controversias suscitadas en los últimos años en el plano de los derechos de estos menores en los procesos de repatriación. Varias de las conclusiones que se sustraen de dichas sentencias son:

- El menor extranjero no acompañado tiene derecho a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo, bien directamente o bien a través de un representante u órgano adecuado.
- El menor extranjero no acompañado tiene derecho a instar judicialmente la revisión de la resolución administrativa de repatriación.

- El menor extranjero no acompañado con condiciones de madurez y juicio suficiente, tiene capacidad para ejercer por sí mismo la defensa de sus derechos e intereses legítimos o, en su defecto, a través de un defensor judicial.
- Se reconoce la legitimación que tienen determinadas asociaciones para ejercer la defensa de los derechos de los menores extranjeros no acompañados.

5.1.4. Fase de ejecución

Cumplidos los trámites anteriores y una vez que la resolución de repatriación adquiere firmeza, es ejecutada por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que entregan el menor a las autoridades de frontera del país al que se repatría. La ejecución de la repatriación se notifica a la Entidad de Protección de Menores y a la Fiscalía.

La repatriación no se ejecuta cuando se verifica la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares.

Por último, el artículo 92.4 del Reglamento de Extranjería establece que *la repatriación se efectúa a costa de la familia del menor o de los servicios de protección de menores de su país. En caso contrario, se comunica al representante diplomático o consular de su país a estos efectos. Subsidiariamente, es la Administración General del Estado quien se hace cargo del coste de la repatriación.* En la práctica es la Administración General del Estado quien asume el coste de estas repatriaciones.

5.2. Práctica seguida en las repatriaciones de menores extranjeros no acompañados localizados en España. Problemas y dificultades detectadas

En esta parte del Informe se analizan sucintamente los problemas y dificultades que se han detectado en la práctica seguida en España en los procesos de repatriación de menores extranjeros no acompañados. Para ello, se ha contado con la experiencia de los distintos profesionales que trabajan diariamente con estos menores y se han analizado los Informes de varias de las Defensorías del Pueblo y del Menor⁶¹ que hay en España,

⁶¹ Se han analizado los Informes anuales y monográficos del Defensor del Pueblo en España, y de distintos Defensores del Pueblo y de Menores Autonómicos (Defensor del Menor de Andalucía, Síndic de Greuges de Cataluña, Defensor del Menor de Madrid y Ararteko del País Vasco) que, junto con los informes de las ONGs y las resoluciones judiciales analizadas, se relacionan en el Anexo de este Informe.

de distintas asociaciones sin ánimo de lucro y ONGs, así como alguna de las resoluciones judiciales que existen en esta materia.

En síntesis, se ha detectado lo siguiente:

- Problemas para averiguar las circunstancias personales, familiares y sociales de los menores en su país de origen.
- No existe una práctica uniforme en los procedimientos de repatriación llevados a cabo en España con estos menores⁶².
- Dificultades que tienen los menores extranjeros no acompañados para acceder a un asesoramiento jurídico independiente de su Entidad tutora, a pesar del conflicto de intereses que podría existir entre ambos en esos procesos de repatriación⁶³.
- Dificultades que tienen las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para llevar a cabo las repatriaciones de los menores extranjeros no acompañados, hasta el punto de que se ha constatado la práctica paralización de las repatriaciones a partir del año 2008.

5.3. Hacia un nuevo enfoque del tratamiento de los menores extranjeros no acompañados localizados en España

En esta parte del Informe se analiza la evolución de los acuerdos bilaterales que España ha firmado con los países de origen de estos menores, para comprobar la evolución de la política seguida por el Gobierno de España con los menores extranjeros no acompañados localizados en su territorio.

Los acuerdos bilaterales firmados por España con terceros países en esta materia son los siguientes:

⁶² Aunque cada Delegación y Subdelegación del Gobierno es competente para resolver los expedientes de repatriación de estos menores, el sistema está desarrollado en el artículo 92 del Reglamento de Extranjería y se está realizando un continuo esfuerzo por homogeneizar los procedimientos en todas las Comunidades y Ciudades Autónomas. Por este motivo, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración ha venido trabajando en la clarificación del procedimiento de repatriación de menores extranjeros no acompañados.

⁶³ En la actualidad, disponen de abogado de oficio en estos procesos de repatriación los menores extranjeros no acompañados tutelados en dos Comunidades Autónomas y en una Provincia, como consecuencia de los Convenios firmados entre las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y los Colegios de Abogados de estos territorios. Por otro lado, hay menores que acceden a este asesoramiento jurídico independiente a través de distintas iniciativas de abogados.

- Memorando de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España “sobre repatriación asistida de menores no acompañados”, firmado en Madrid el 23 de diciembre de 2003.
- Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España “sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción”, hecho *ad referendum* en Dakar el 5 de diciembre de 2006⁶⁴.
- Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos “sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado”, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007. Pendiente de ratificar.

El primer acuerdo firmado con Marruecos en el año 2003, y que sigue vigente en la actualidad, aborda la problemática de los menores no acompañados a través de la cooperación en materia de repatriación, sobre la base del respeto de la supremacía del interés del menor, tomando en consideración la situación de cada caso particular. Ambos países consideran que el tratamiento de la situación de los menores no acompañados debe realizarse conforme a los derechos, obligaciones y garantías previstas en los Convenios Internacionales suscritos en este campo y particularmente en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los dos últimos acuerdos suponen una segunda generación de acuerdos bilaterales en esta materia. Ambos abordan en profundidad la cooperación internacional en todas las vertientes de esta problemática: la prevención de sus migraciones, la protección de los menores en España, así como la repatriación y reinserción en sus países de origen. Estos dos últimos acuerdos recogen las siguientes acciones específicas:

- La adopción de medidas de prevención centradas en la sensibilización de los menores y sus familias, en el desarrollo social y económico de las zonas de origen de estos menores, así como en la lucha contra las redes de tráfico de personas.
- La adopción de medidas de asistencia y protección de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en territorio español.
- Favorecer el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen, así como su reinserción social, con observancia de la

⁶⁴ El 23 de febrero de 2009 se firmó el Protocolo de Actuación de este acuerdo.

legislación española, las normas y principios del derecho internacional y de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. El refuerzo de las acciones de cooperación al desarrollo encaminadas a la puesta en práctica de estrategias de apoyo a la infancia en situación o en riesgo de vulnerabilidad y de formación profesional en los países de origen, desplegado por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Organizaciones No Gubernamentales, están contribuyendo a prevenir la emigración irregular de menores y a facilitar su reinserción social en los casos de retorno.

5.4. Cooperación española en apoyo de los menores vulnerables en Marruecos y Senegal

Esta parte del Informe recoge la cooperación española en materia de menores extranjeros no acompañados. En concreto recoge la estrategia global de la cooperación española de apoyo a los menores vulnerables en Marruecos, financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo del Gobierno de España y por varias Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y ONGs españolas. Las líneas básicas de actuación de esta cooperación son las siguientes:

- Apoyo al establecimiento de Unidades de Protección de la Infancia, especialmente en zonas de origen de los menores migrantes.
- Refuerzo de la red de centros de l'Entraide National (Ministerio de Desarrollo Social) de Marruecos.
- Programa de lucha contra el abandono escolar, mejora de la calidad de educación y promoción de la educación no formal.
- Acciones en materia de formación profesional y de acompañamiento al empleo.
- Programa de mediación y de repatriación con garantías de menores retornados desde España.
- Animación sociocultural, ocio y tiempo libre para jóvenes con acciones transnacionales de sensibilización sobre los riesgos de la migración precoz.
- Programa transnacional de formación de educadores en temas de protección de la infancia con especial atención a los menores no acompañados.

En la actualidad, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo del Gobierno de España está trabajando para establecer la cooperación española en apoyo de los menores vulnerables en Senegal.

5.5. Coste de la intervención que se realiza con los menores extranjeros no acompañados localizados en España

No se han obtenido datos sobre los costes totales de la intervención que se realiza en España con los menores extranjeros no acompañados que incluirían, entre otros, los costes de la prevención, acogida, protección, integración social, repatriación y reintegración en los países de origen que se realiza con estos menores.

Para la realización del presente Informe se han recabado varios costes parciales de esta intervención, alguno de manera estimativa, y en concreto los siguientes:

- Coste de la atención que reciben estos menores en España por parte de las Ciudades y Comunidades Autónomas. Aunque no se tienen datos concretos, se puede realizar una estimación, multiplicando el coste medio anual de una plaza en un dispositivo de acogida por el número de plazas estimadas para estos menores. Según estos cálculos⁶⁵, se estima que el coste de la atención que reciben estos menores en España ascendería a unos 175 millones de euros al año.
- Apoyo económico que ofrece la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla y a la Comunidad Autónoma de Canarias para la atención de menores extranjeros no acompañados. En concreto, en los tres últimos años han recibido de la Administración General del Estado algo más de 26 millones de euros.
- Coste de la cooperación española en apoyo de los menores vulnerables en Marruecos. En concreto, ha financiado durante los tres últimos años proyectos por un importe de 35 millones de euros.

⁶⁵ 80 € x 365 días x 6000 plazas = 175.200.000 €. Se ha tomado como referencia el Programa especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias, que establece en 80 € los gastos derivados de la guarda por menor y día.

6. Conclusiones y Buenas Prácticas

6.1. La entrada irregular de los menores extranjeros no acompañados se regula en España a través de una combinación de las normativas de extranjería y de protección de menores en situación de riesgo o desamparo. Por este motivo, la normativa de extranjería aplicable a estos menores establece que una vez que se comprueba su minoría de edad, el extranjero no acompañado debe ser puesto a disposición de los servicios de protección de menores de las Ciudades y Comunidades Autónomas, puesto que son las Administraciones competentes para declarar su desamparo, asumir su tutela y ejercer las medidas de protección necesarias. Esta normativa contempla para los menores extranjeros no acompañados unas disposiciones más favorables que el internamiento, que en todo caso son compatibles con la Directiva del Retorno.

6.2. Los menores extranjeros no acompañados acceden al sistema de protección de menores en las mismas condiciones que los nacionales, sin discriminación alguna. Este sistema de protección de menores ha evolucionado en los últimos años para adaptarse a las especiales necesidades de estos menores, configurando en la actualidad un dispositivo de acogimiento residencial compuesto de centros exclusivos para menores extranjeros no acompañados, que son gestionados por ONGs, a través de convenios firmados con las Entidades de Protección de Menores. Estos centros disponen de equipos educativos multiculturales y multidisciplinares.

6.3. En España resalta la figura del Ministerio Fiscal, que es un órgano integrado dentro del Poder Judicial y tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales, y procurar ante éstos la satisfacción del interés social. Por otro lado, es el encargado de velar por el eficaz funcionamiento de los mecanismos de protección de los menores, siendo específica y cualificadamente defensor de los derechos de éstos. Por todo ello, el Ministerio Fiscal vigila el cumplimiento de las garantías de los procedimientos que afectan a los menores extranjeros no acompañados localizados en España y los derechos que tienen reconocidos en la legislación vigente.

6.4. El Gobierno de España viene manteniendo en los últimos años una política que busca reforzar la cooperación internacional entre los países de origen, tránsito y destino de la migración irregular procedente del continente africano, para su prevención y control.

Por este motivo, en la actualidad existen varios proyectos de cooperación internacional para el control de la migración irregular en la frontera sur de España, entre los que

destaca la Agencia Europea de Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (FRONTEX).

6.5. El Gobierno de España, en materia concreta de menores extranjeros no acompañados, mantiene en los últimos años una política de cooperación internacional con los países de origen de estos menores, que ha ido evolucionando y que en la actualidad aborda en profundidad la cooperación internacional en todas las vertientes de esta problemática, es decir, aborda la prevención de las migraciones de los menores extranjeros no acompañados, su protección en España, así como la repatriación asistida y la reinserción en sus países de origen.

Respecto a la prevención de las migraciones de menores extranjeros no acompañados, el Gobierno de España coopera con los países de origen de estos menores para adoptar medidas centradas en el desarrollo social y económico de las zonas de donde proceden, así como adoptar medidas para luchar contra las redes de tráfico de personas. Para ello, se ponen en marcha acciones que buscan sensibilizar a los menores, a sus familias y a la sociedad en general, acerca de los riesgos que conlleva la emigración de los menores no acompañados; se configura una política de apoyo a proyectos que desarrollen en los países de origen estrategias de apoyo a la infancia en situación de vulnerabilidad, como sucede con Marruecos y próximamente con Senegal, o estrategias de formación y empleo para jóvenes; por último, se ponen en práctica las acciones necesarias para luchar contra las redes y las organizaciones dedicadas a la trata y a la explotación de estos menores.

En materia de protección de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en territorio español, las Entidades de Protección de Menores españolas facilitan la asistencia en su territorio a los menores extranjeros no acompañados, garantizando la misma protección que a sus nacionales; por otro lado, ponen en conocimiento de las autoridades competentes del país de origen toda la información pertinente en relación con estos menores, para que identifiquen a los menores y a sus familias, y para que expidan la documentación que demuestre su nacionalidad.

Por último, respecto al retorno asistido y a la reinserción de los menores extranjeros en sus países de origen, el Gobierno de España, a través de sus Delegaciones y Subdelegaciones, debe resolver acerca del retorno del menor a su país de origen teniendo en cuenta la legislación española, las normas y principios del derecho internacional y de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, teniendo presente siempre la preservación del interés superior del menor de edad para garantizar, en cada caso de retorno al país de origen, las condiciones de la reagrupación efectiva del menor o su entrega a cargo de una institución de tutela. Por otro lado, coopera en el establecimiento de un dispositivo de acogida dotado con recursos materiales y humanos cualificados,

tanto públicos como privados que procedan de ONGs que trabajan en el ámbito de la protección y de la repatriación de menores.

6.6. Por todo lo anterior y por la dimensión que está adquiriendo la migración de los menores africanos no acompañados hacia una Europa más próspera, que no hay que olvidar que es la parte visible de la complicada situación diaria a la que se enfrenta una gran cantidad de menores, cada vez se hace más necesario abordar esta problemática desde una perspectiva europea, basada en la prevención de sus migraciones, a través del desarrollo de las zonas de procedencia de estos menores y de la lucha contra las mafias que trafican con ellos; en la atención de las necesidades de los menores que se encuentran en el espacio europeo; en el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o de las instituciones de tutela del país de origen; y basada en la reinserción social de los menores repatriados, contando para todo ello con la cooperación de sus países de origen.

Anexo I. Estadísticas

La información cuantitativa que se acompaña es estimativa y está elaborada a 31 de marzo de 2009 a partir de diversos informes facilitados por las Comunidades y Ciudades Autónomas. Conviene señalar que no todas ellas proporcionan información, e incluso que la información facilitada en ocasiones no es totalmente precisa dada la movilidad de los menores entre Comunidades Autónomas y, por tanto, la posible doble contabilización, dada la constante variación diaria.

TABLA 1. Número de menores extranjeros no acompañados según Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Número de menores
TOTAL ¹	5.158
Andalucía	835
Aragón	104
Asturias	94
Baleares	30
Canarias	1.340
Cantabria	64
Castilla y León	87
Castilla-La Mancha	119
Cataluña	674
Ceuta	105
Comunidad Valenciana	702
Extremadura	144
Galicia	99
La Rioja	Sin datos
Madrid	Sin datos
Melilla	180
Murcia	272
Navarra	18
País Vasco	291

¹ Este dato es parcial, al no incluir los menores acogidos en La Rioja y Madrid. Los datos de la mayoría de las comunidades autónomas están actualizados a fechas que varían entre diciembre de 2008 y marzo de 2009.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

TABLA 2. Número de menores extranjeros no acompañados acogidos en España, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Nuevos acogimientos	9.117	5.718	5.087	5.408	5.344
Menores acogidos el 31 de diciembre	2.004	3.160	3.064	4.497	4.916

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

TABLA 3. Países de nacionalidad¹ de los menores extranjeros no acompañados acogidos en España

	2008
TOTAL	100,0%
Argelia	2,7%
Gambia	1,9%
Guinea	2,1%
Guinea-Bissau	1,3%
Mali	9,7%
Mauritania	3,6%
Marruecos	69,9%
Senegal	8,8%

¹ La nacionalidad es la real o la manifestada por el menor.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

TABLA 4. Acuerdos de repatriación y repatriaciones ejecutadas de menores extranjeros no acompañados en España, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Menores con Acuerdo de Repatriación	582	412	1.657	1.380	379
Repatriaciones Ejecutadas	111	65	87	23	6

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Anexo II. Bibliografía, Normativa, Informes, Instrucciones, Acuerdos Bilaterales y Resoluciones Judiciales

1. Fuentes bibliográficas

A. Estudios monográficos. Ensayos

Álvarez López, P.: "La concesión de la autorización de residencia a menores extranjeros no acompañados: comentario a varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-la Mancha". Actualidad administrativa, número 17. 2004.

Arbex, C. y Jiménez, A.: "Menores inmigrantes y consumo de drogas: un estudio cualitativo". Abril de 2004.

Arce Jiménez, E.: "Los derechos de los menores: situación en España". Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, número 7. 2004.

Bermúdez González, María del Mar: "Los MINA, niños de la calle en la España del Siglo XXI". Madrid. Editorial Témpora. 2004.

Jiménez Álvarez, Mercedes y Ramírez Fernández, Ángeles: "Las otras migraciones: la emigración de los menores marroquíes no acompañados a España". Editorial Akal, 2005.

Cabrera, J.C. "Acercamiento al menor inmigrante marroquí". Junta de Andalucía. 2005.

Calzada González, Óscar: "La protección de los menores extranjeros no acompañados en Cantabria". Dirección General de Políticas Sociales del Gobierno de Cantabria. Santander. 2007.

Calzada González, Óscar: "La regularización administrativa de los menores extranjeros no acompañados en Cantabria. Informe de 2007". Dirección General de Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria. Santander. 2008.

Capdevila, Manuel y Ferrer, Marta: "Los menores extranjeros indocumentados no acompañados". Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalitat de Cataluña. Barcelona. 2003.

Castillo Campoy, R. y Angurel Iamban, M.J.: "El menor inmigrante no acompañado acogido en centros tutelados y en edad laboral en la Comunidad de Madrid". Madrid. Editorial Témpora. 2004.

Comunidad Autónoma de Madrid: "Abuso de inhalantes: manual para profesionales que intervienen con menores". Editorial Síntesis D.L. 2004.

Conferencia Regional de la CE sobre las migraciones de los menores no acompañados: "actuar de acuerdo con el interés superior del menor. La situación de los menores extranjeros no acompañados en España". Octubre de 2005.

Congreso sobre inmigración en España: "Los menores extranjeros no acompañados: el derecho a la realidad" y "Los problemas jurídicos de la repatriación y expulsión de los menores extranjeros". Ruiz Legazpi y Campuzano Díaz, respectivamente. Girona. 2004.

Díaz Aguilera, Juan: "Miradas sobre el menor. Para sacar al menor del anonimato y la exclusión. Situación de los menores extranjeros en la Región de Murcia". Congreso de Servicios Sociales de atención Primaria. Murcia. 2001.

Durán Ruíz, Javier: "Las Administraciones públicas ante los menores extranjeros no acompañados: entre la represión y la protección". Revista electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada. 2007.

Elías Méndez, C. "La protección del menor inmigrante desde una perspectiva constitucional". Valencia. Editorial Tirant lo blanch. 2002.

Fiscales de la Audiencia Provincial de Pontevedra: "Tendencia al delito de los menores desamparados. Un estudio en la Audiencia de Pontevedra". Enero 2007

Fundación Salut i comunitat: "Guía para profesionales sobre el abuso de sustancias volátiles". 2008.

Instituto Madrileño del Menor y de la Familia: "Integración Social de los menores inmigrantes no acompañados. Nuevos retos en la Comunidad de Madrid". 2004.

Jiménez Álvarez, M.: "Buscarse la vida. Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes no acompañados en Andalucía". Cuadernos Fundación Santa Marta nº 3. 2003.

Morante del Peral, Luz y Trujillo Vega, María: "Las niñas y adolescentes que emigran solas a España ¿un nuevo fenómeno social?". Revista Mugak número 41. 2007.

Oliván Gonzalvo, Gonzalo: "Menores extranjeros en el sistema de protección de la Comunidad de Aragón". Editorial An Pediatric. Barcelona. 2004.

Prieto, José. "Determinación de la edad en jóvenes indocumentados. Protocolo de actuación medico-forense". Instituto Anatómico Forense de Madrid.

Pérez Pérez, Pablo: "De naufragos y navegantes: los menores y jóvenes no acompañados". Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de Madrid. 2007.

Proyecto CON RED: "Rutas de pequeños sueños. Los MINA en Europa". Fundación Pere Tarrés. Barcelona. 2005.

Ramírez Fernández, A. y Jiménez Álvarez, M.: "Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España". Ediciones Akal. 2005.

Setién Santamaría, María Luisa e Isabel Berganza: "Intervención Social con menores inmigrantes no acompañados. Diversos modelos". VI Congreso de Escuelas Universitarias de trabajo social. Zaragoza, 2006.

Suárez Navaz, Liliana: "Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el Mediterráneo Occidental". Migración y Desarrollo número 8, Volumen 2. 2004.

B. Informes de Defensorías del Pueblo

Ararteko: "Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV". Informe extraordinario presentado al Parlamento Vasco. Mayo de 2005.

Ararteko: "Informe al Parlamento Vasco". 2007.

Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, "La integración de los menores de origen extranjero en la Comunidad de Madrid. Necesidades, derechos y actuaciones". Informe presentado al Parlamento de Madrid. 2002.

Defensor del Menor en Andalucía: "Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los centros de protección de menores". Informe presentado al Parlamento Andaluz. 2003.

Defensor del Pueblo de España: "Menores extranjeros no acompañados". Incluido en los Informes Anuales a las Cortes Generales de los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Defensor del Pueblo de España: "Informe sobre la Asistencia Jurídica a los extranjeros en España". 2005.

Defensor del Pueblo de España: "Informe sobre los centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social". 2009.

Diputado del Común de Canarias: "Estudio sobre la situación de los menores nacionales y extranjeros no acompañados en el centro de acogida inmediata de la Cuesta". 2004.

Síndic de Greuges de Cataluña: "Memoria 2005".

Síndic de Greuges de Cataluña: "Informe al Parlamento 2007".

C. Informes y manuales de Organismos Internacionales y de Asociaciones sin ánimo de lucro

ACNUR: "Guía sobre las políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados solicitantes de asilo". 1997.

Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía: "Entre la represión y la protección. Menores Extranjeros no acompañados en Andalucía". Junio de 2006.

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía: "El sistema de protección del menor. Visión crítica" Junio de 2006.

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, "Comunicado ante el Plan de Repatriación de menores de la Junta de Andalucía". 2006.

Colectivo "Al Jaima" (Mercedes Jiménez): "Fracaso compartido, responsabilidad compartida". 2003.

Coordinadora de Barrios de Madrid: "Manual de defensa jurídica de los menores extranjeros no acompañados". Noviembre de 2007.

Federación SOS Racismo: "Menores en las fronteras: de los retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos". Diciembre de 2005.

Federación SOS Racismo: "Informe anual sobre el racismo en el Estado español. Apartado 5. Menores extranjeros no acompañados, un futuro incierto". 2006.

Federación SOS Racismo: "Informe anual sobre el racismo en el Estado español. Apartado 5. menores extranjeros no acompañados: "extranjeros" antes que personas". 2007.

Federación SOS Racismo: "Informe anual sobre el racismo en el Estado español. Apartado 5. menores extranjeros no acompañados: las vulneraciones del derecho del menor". 2008.

Save de Children: "Menores no acompañados. Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España". Documento de Trabajo IV. Madrid. 2003.

Save the Children y ACNUR: "Los menores no acompañados en Europa. Declaración de Buenas Prácticas". 2004.

UNICEF: "Análisis transnacional del nuevo fenómeno migratorio de los menores marroquíes hacia España". 2005.

2. Fuentes normativas

A. Normativa internacional aplicable en España relativa a la protección de menores y al derecho de extranjería

Normativa Internacional

Declaración Universal de los Derechos Humanos de Nueva York, 1948.

Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados.

Convención sobre el Estatuto de los apátridas, de 28 de septiembre de 1954.

Declaración de los Derechos del Niño, de 1959.

Convenio sobre los aspectos civiles de las sustracción internacional de menores, La Haya 1980.

Convención de los Derechos del Niño, Nueva York 1989.

Normativa comunitaria

Resolución del Parlamento Europeo sobre la Convención de los Derechos del Niño, de 1990.

Resolución del Parlamento Europeo por la que se aprueba una Carta Europea de Derechos del Niño, de 1992.

Convención europea sobre el ejercicio de los derechos del niño, aprobada el 25 de enero de 1996 en Estrasburgo.

Resolución del Parlamento Europeo sobre medidas de protección de menores en la Unión Europea, de 1997.

Tratado de la Unión Europea relativo a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños, de 1997.

Resolución del Consejo 97/C 221/03, de 26 de junio, relativa a los menores no acompañados nacionales de terceros países.

Directiva 2001/55/CE, de 20 de Julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Directiva 2004/83/CE, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio, de 18 de junio de 2008.

B. Normativa interna de protección de menores y de derecho de extranjería

Normativa estatal de protección de menores

Código Civil de 1889.

Constitución Española de 1978.

Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora de los Derechos de Asilo y Condición del Refugiado.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección Jurídica del menor.

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

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad del menor.

Normativa autonómica de protección de menores

Andalucía: Ley 1/98, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.

Aragón: Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y adolescencia.

Canarias: Ley 1/97, de 7 de febrero, de atención integral a los menores.

Cantabria: Ley 7/1999, de 28 de Abril, de Protección de la Infancia y Adolescencia.

Castilla la Mancha: Ley 3/99, de 31 de marzo, del menor.

Castilla y León: Ley 14/02, de 29 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia.

Cataluña: Ley 37/91, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados, modificada por Ley 8/02, de 27 de mayo.

Extremadura: Ley 4/94, de 24 de noviembre, de protección de menores.

Galicia: Ley 3/97, de 9 de junio, de protección jurídica, económica y social de la familia, la infancia y la adolescencia.

Islas Baleares: Ley 17/06, de 13 de noviembre, integral de atención y de los derechos de Infancia y la Adolescencia.

La Rioja: Ley 1/06, de 28 de febrero, de protección de menores.

Madrid: Ley 6/95, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Navarra: Ley Foral 15/05, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia.

País Vasco: Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y a la adolescencia.

Murcia: Ley 3/95, de 21 de marzo, de la infancia.

Valencia: Ley 12/08, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia.

Normativa estatal de extranjería

Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Real Decreto 8565/2001, de 20 de Julio, de Reglamento de Apátridas.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

3. Resoluciones judiciales en materia de menores extranjeros no acompañados

Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 14 de Madrid, de 6 de abril de 2006.

Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 15 de Madrid, de 20 de junio de 2006.

Sentencia 325/2006, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número uno de Santander.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 31 de julio de 2006.

Auto del Juzgado de lo contencioso Administrativo número uno de Huesca, de 4 de agosto de 2006.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 14 de Madrid, de 25 de septiembre de 2006.

Sentencia Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Huesca, de 13 de octubre de 2006.

Sentencia 767 del Tribunal de Justicia de Madrid, sala de lo contencioso, sección quinta, de 26 de abril de 2007.

Sentencia del Juzgado de los Contencioso Administrativo número 15 de Madrid, de 27 de abril de 2007.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 15 de Madrid, de 31 de mayo de 2007.

Sentencia 359 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 15 de Madrid, de 24 de julio de 2007.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa, sección 3ª, de 18 de diciembre de 2007.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 15 de Madrid, de 4 de marzo de 2008.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 18 de abril de 2008.

Autos del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 24 de Madrid, de 6 de junio de 2008.

Sentencia del Tribunal Supremo (REC 1759/05), de 16 de junio de 2008.

Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 8 de Barcelona, de 31 de julio de 2008.

Sentencias del Tribunal Constitucional (REC 3319/07 y 3321/07), de 22 de diciembre de 2008.

4. Instrucciones, Circulares y Resoluciones

Resolución de los Ministerios del Interior y Asuntos Sociales, de 11 de noviembre de 1998, sobre menores extranjeros.

Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2001, de 20 de junio, acerca de la interpretación del artículo 35 de la Ley Orgánica de Extranjería.

Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2001, de 21 de diciembre, relativa a la actuación del Ministerio Fiscal en materia de extranjería.

Instrucción de la Fiscalía General del Estado 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados.

Circular 4/2007, propuesta de recomendación sobre asistencia jurídica a menores no acompañados, del Consejo General de la Abogacía Española.

5. Convenios internacionales suscritos por España en materia de menores extranjeros no acompañados

Memorando de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España “sobre repatriación asistida de menores no acompañados”, firmado en Madrid el 23 de diciembre de 2003.

Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España “sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción”, hecho ad referendum en Dakar el 5 de diciembre de 2006.

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos “sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado”, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007.

