

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

SEIXAS VICENTE, ISABEL
Universidad de Salamanca

RESUMEN

El fenómeno de la migración ha cobrado gran intensidad en las últimas décadas. Junto a ello, los múltiples canales de información hacen que seamos conscientes de las diferentes lagunas jurídicas y dificultades que hay a la hora de adoptar soluciones adecuadas en la regulación de las personas que migran. Estas incidencias son más problemáticas cuando se da una ausencia de información, cuando se trata de poner un velo entre el problema y la realidad. Es el caso de los menores extranjeros no acompañados, menores de edad que migran solos o durante el camino se han quedado sin padres o tutores que velen por ellos. A través de estas líneas se dará un acercamiento en cuanto al tratamiento en España a los menores extranjeros no acompañados.

Palabras clave: *Tratamiento normativo, Menores extranjeros no acompañados, Derechos Humanos, Protección Jurídica del Menor.*

ABSTRACT

The phenomenon of migration has taken on great intensity in recent decades, together with it, the multiple channels of information make us aware of the different legal gaps and difficulties that exist when adopting adequate solutions in the regulation of people who migrate. These incidents are more problematic when there is an absence of information, when it comes to putting a veil between the problem and reality, this is the case of unaccompanied foreign minors, minors who migrate alone or have stayed along the way, without parents or guardians to watch over them. Through these lines, an approach will be given regarding the treatment in Spain of unaccompanied foreign minors.

Keywords: *Normative treatment, foreign unaccompanied minors, Human Rights, Legal Protection of Minors.*

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS es la definición más aceptada cuando se habla de aquellos niños, niñas o adolescentes que siendo menores de edad llegan al territorio sin un tutor legal que les acompañe. Esta definición llega después de haber sido denominados con otros «nombres» en los que las connotaciones negativas pesaban sobre ellos, tales como Menores Inmigrantes no Acompañados (MINA) o Menores Extranjeros Indocumentados No Acompañados (MENA) (Fuentes, 2014, pp. 107-108). Debido a la particularidad de definirles por su estado administrativo (*indocumentado* o *inmigrante*), circunstancia que puede variar según el periodo o el momento en el que se encuentre el menor, hace que pese sobre ellos una «coletilla» que socialmente provocará que únicamente se les vea de esta manera.

Los menores extranjeros no acompañados, provocaron que la gobernanza global se planteara, ante todo, cómo regular de forma garantista y segura el interés superior del menor y los derechos humanos. Para este fin, la definición otorgada por UNIFEC en 2009 es la más asimilada por todos y consensuada a nivel protección normativa, aunando en una sola definición a todos aquellos menores de 18 años que no gozan de protección de un adulto y que se encuentren en un tercer país en un estado de desamparo (UNICEF, 2009).

La situación de los menores extranjeros no acompañados no es un tema de investigación nuevo, ya que, debido al aumento de flujos migratorios, se produce a su vez un aumento de los estudios sobre este fenómeno; si bien debemos valorar, aunque sea de forma breve, si esas políticas migratorias se materializan en la búsqueda del interés del menor, respetando los derechos que le son intrínsecos e incentivando la diversidad y la cultura natal. Para ello, mostraré el procedimiento administrativo, además de los diferentes centros, asociaciones y lugares de acogida donde las instituciones ejercen la tutela estatal con la finalidad de velar por el interés superior del menor.

¿QUÉ OCURRE CUANDO LLEGA UN MENOR EXTRANJERO NO ACOMPAÑADO?

Los derechos y garantías que protegen a los menores extranjeros no acompañados están regulados de manera general en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009; el Capítulo III de manera exclusiva lo dedica a estos menores normativizando todo lo referente a los procedimientos y atención por parte de la Administración Pública.

Empecemos por el principio, porque el menor que llega sin tutela al territorio español, no pasa directamente a estar tutelado por la institución pública, sino que, como dice Cabedo, en el momento en el que un menor extranjero pisa suelo español, su situación administrativa cambia hasta en tres ocasiones (Cabedo, 2010), como veremos en este apartado. El menor que ha sido localizado por las autoridades y, habiéndose certificado que no está bajo tutela de ningún adulto ni acompañado de sus padres, será intervenido por las autoridades. La segunda fase será la de decisión de si permanecerá en territorio español o será repatriado, según el interés superior del menor, pasando a la última fase de ejecución, con la acogida y tutela administrativa en caso de no repatriación.

En los casos en los que la Administración Pública es la encargada de la tutela, ésta delegará las funciones en las Comunidades Autónomas del territorio donde se encuentre el menor, en virtud del artículo 148.1 de la Constitución Española. Por ello, son éstas las que en ocasiones tienen convenios con diferentes países, a fin de otorgar una buena integración del menor en la sociedad sin abandonar sus raíces.

Algo que es determinante para el tratamiento de los menores extranjeros es la determinación de la edad, hecho que tenido alguna que otra controversia (STS 2574/2015 de 18 de junio de 2015). No obstante, las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, al no poder probar la minoría de edad, deberán poner de inmediato este hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, para esclarecer su edad, dando conocimiento del suceso a la Delegación o Subdelegación del Gobierno; pasado este trámite, el Ministerio Fiscal fijará mediante decreto la edad, para su posterior puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores y su inscripción en el Registro de Menores No Acompañados (art. 190 LOEX).

Llegados a este punto, la Delegación o Subdelegación del Gobierno abrirá un procedimiento de repatriación de menor extranjero no acompañado, siempre viendo por el interés superior del menor, cuyo fin es la reagrupación familiar en el país de origen. Tengamos en cuenta que hablamos de repatriar a un menor, de devolverle de forma segura, siempre y cuando se den todos los requisitos, como mencionó la magistrada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ceuta: *«la incoación de un expediente administrativo, en el que debe constar datos tan esenciales como los relativos a la filiación y las circunstancias sociales y familiares de su entorno en el país de origen»* (Atanes y Herrera, 2021).

Estas situaciones parecen muy sencillas sobre el papel. Sin embargo, los acontecimientos de este verano de 2021, en concreto el 14 de agosto, en la zona de Ceuta y Melilla, nos hacen dudar de que lo sean tanto. Cientos de personas, la gran mayoría menores de edad no acompañados, cruzaron la frontera saltando la valla de la frontera sur que delimita España con Marruecos. Tras ello, las autoridades españolas se vieron desbordadas y, ante el caos, comienzan las irregularidades, reacciones ilegales que decenas de asociaciones, periodistas y hasta vecinos de Ceuta y

Melilla pusieron de manifiesto dando la voz de alarma. Me refiero a la devolución de 800 menores no tutelados en Ceuta eludiendo los procedimientos legales de repatriación expuestos en la LOEX.

Estas devoluciones irregulares, que son comunes en épocas en las que las entradas en el país de forma ilegal se realizan de forma masiva, no son la tónica habitual, si bien a veces ocurren. Hay que denunciar estas tácticas, ya que, como hemos visto, se puede repatriar al menor, siempre revestido de las garantías procesales, y cuando no se puede determinar la edad del menor, no sabemos el lugar de origen o no encontramos tutores legales que velen por su seguridad, el menor extranjero pasará a estar tutelado por la Administración Pública y residirá hasta, al menos, que cumpla la mayoría de edad en alguno de los centros dedicados a esta finalidad.

ESTUDIO DE LOS CENTROS PARA MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Los menores extranjeros no acompañados tutelados por el estado, deberán residir en un centro orientado a su buen desarrollo educativo, social, personal, y psicológico. Para ello, prácticamente en cada punto geográfico del estado podemos encontrar un centro, asociación, o grupo donde velar por el interés superior del menor.

A continuación se mencionan algunos de los centros (Fundación Diagrama Intervención Psicosocial, 2021), que a día de hoy están vigentes. Estos centros están regulados en base a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de infancia y la adolescencia, siendo objeto de éstas la búsqueda del interés superior del menor.

Gracias a fundaciones sin ánimo de lucro como «Fundación Diagrama», «Fundación Raíces», «Solidary wheels», «IntegraLOCAL», «ACCEM»,... y otra muchas, por medio de voluntariado y personal contratado, se trata de gestionar el flujo migratorio de personas menores no tuteladas y la administración de centros de acogida residencial, primera acogida orientados al cuidado integral, centros educativos para menores con trastornos de conducta, centros con orientación a la intervención terapéutica, social, familiar y personal y por último, centros de acogida para el tratamiento de la salud mental para aquellos menores que presenten necesidades específicas en esta índole.

CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES

García España (2016, p. 15) identifica tres tipos de instituciones donde el menor extranjero pasa su minoría de edad: los centros de protección cuya función es la acogida del menor que está en situación de desamparo y que su tutela depende de la Administración; los centros para menores con problemas mentales o de conducta, de protección especializada; y los centros de reforma, en donde se llevan a cabo las medidas de internamiento en los supuestos en los que el menor ha cometido una infracción penal.

Siguiendo esta premisa, estableceré un marco estructurado de los diferentes lugares en los que los menores extranjeros pueden residir mientras están tutelados por la Administración.

PISOS TUTELADOS

Estos pisos pretenden ser un salto a la vida adulta y autónoma de los menores tutelados, teniendo el apoyo del personal del centro para que la transición sea lo más normalizada posible. Sirva de ejemplo la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde cada una de las provincias cuenta con residenciales de esta índole, velando por ellos la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía. La existencia de estos recursos hace que el menor, en su camino hacia la vida adulta, no caiga en organizaciones criminales cuyo objetivo es captar a personas vulnerables con fines de explotación sexual.

Vinculados a estos pisos, encontramos «programas de emancipación y autonomía personal para personas extuteladas» entre las que se encuentran *Casa Alborán* en Málaga, o *Casal d'Esplai* en Valencia, donde tratan de guiar a chicos y chicas de entre 18 y 25 años

CENTROS DE DÍA

El Dossier «*Acogimiento residencial y protección infantil: nuevo modelo de atención en centros y hogares de acogimiento*» realizado por la Comunidad Valenciana en 2016 (2016), aporta una definición de esta categoría que podemos establecer como la medida de protección mediante la que se proporciona a una persona protegida un lugar de residencia, convivencia y una atención orientada a su desarrollo holístico y comunitario.

A modo ilustrativo, podemos encontrar diferentes Hogares de Acogida Generales para Niños, Niñas y Adolescentes, Residencias, Pisos de Acogimiento, Hogares de Protección («Arrui» en Murcia) y Unidades de Residenciales («El Acebo» en

Cantabria), Centro de Acogida (“Portocristo” en Baleares o «Siete Puertas» en Canarias) y el Programa de atención diurna para la promoción de la calidad de vida de menores en riesgo de desprotección (dependiente del Centro de Día «La Cometa» en La Rioja).

Estas son algunas de las entidades mediante las que, de manera general, las comunidades autónomas, pueden garantizar los derechos de los menores (nacionales o extranjeros). En el apartado siguiente mostraré algunos de los centros, residencias o proyectos cuyo objeto es la atención de los menores extranjeros no acompañados.

CENTROS DE PROTECCIÓN PARA MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

En cuanto a lugares cuya finalidad es dar cobertura especial a los menores extranjeros no acompañados podemos encontrar:

- Centros de protección, como los hogares de acogimiento residencial, (solo en la provincia de Murcia encontramos casi una decena) o Servicio de acogimiento residencial para menores extranjeros no acompañados sujetos a medidas de protección
- Pisos de Emancipación, Piso Asistido, Piso Tutelado o Piso de Acogimiento Residencial. Diferentes denominaciones con la misma finalidad.
- Servicio de Primera Emergencia o Servicio de Primera Acogida y Atención Integral
- Hogar de Acogida General para Niños, Niñas y Adolescentes, centros que están dentro del marco de Proyectos Migratorios de diferentes provincias, a modo de ejemplo encontramos el Proyecto Migratorio ‘Manuela Solís Clarás’, en Vinaroz (Castellón) o el de ‘Ausiàs March’, en Xàtiva (Valencia)
- Residencia de Recepción y de Acogida para Niños, Niñas y Adolescentes con Problemas de Conducta
- Hogar de Emancipación, Unidad Residencial u Hogar residencial (en la provincia de Salamanca tenemos el Hogar de Acogida ‘Arribes del Tormes’)

Una larga lista de centros donde los menores extranjeros no acompañados puedan estar tutelados por las Comunidades Autónomas, diferentes denominaciones para prácticamente la misma finalidad, si bien es cierto, como hemos visto en el apartado anterior, aquellos que sean denominados como «pisos», ya sean pisos de acogimiento, pisos tutelados o pisos asistidos tienen un objetivo más claro: la búsqueda de la independencia segura del que, siendo menor no acompañado, pasa a la edad adulta tutelado por la administración pública.

Dentro de estos centros de protección se pueden llevar a cabo hasta cuatro tipos de dinámicas de convivencia distintas (García Elena, 2016, p. 16):

- Reparto de tareas, teniendo que cumplir todos ciertas normas de orden y limpieza.
- Asignación de una paga semanal, salvo mal comportamiento, que varía entre 4 y 15 euros semanales dependiendo del centro y de la edad del menor.
- Castigos impuestos en caso de incumplimiento de normas. Estas sanciones suele ser eliminación o reducción de la paga semanal, prohibición de salidas del centro, o imposición de partes disciplinarios..
- Formación y tiempo de ocio:
 - Cursos
 - Talleres de formación profesional (jardinería, cocina y mecánica fueron los más mencionados)
 - Acceso a la cultura y esparcimiento (cine, televisión, biblioteca...)
 - Práctica deportiva

CENTROS DE PROTECCIÓN PARA MENORES CON TRASTORNOS DE CONDUCTA O CENTROS DE ACOGIDA PARA MENORES CON PROBLEMAS DE SALUD MENTAL

Los menores, ya sean extranjeros no acompañados o no, pueden sufrir de trastornos de conducta o problemas de salud mental, por lo que es posible que sea necesario tratar sus afecciones desde el internamiento en lugares que puedan tratar de manera específica sus patologías.

La clasificación es más escueta que en anteriores apartados:

- Residencia de Acogida para Niños, Niñas y Adolescentes con Problemas de Conducta o Residencia de Acogida para Niños, Niñas y Adolescentes con Problemas de Salud Mental Grave.
- El Hogar de Protección, el Hogar de Acogida Residencial o el Servicio de Acogimiento Residencial, a pesar de que hemos visto que estos centros se acercan más al cuidado de los menores, para los casos de problemática de conducta leves pueden ser utilizados también, ya que por medio de la figura de los orientadores, psicólogos y tutores pueden ser tratados.

OTROS SERVICIOS DE PROTECCIÓN

- Servicio de atención a abusos en la infancia y la adolescencia.

- Servicio para la realización de recogidas y traslados de menores en situación de desamparo, Programa de emancipación y autonomía personal para jóvenes migrantes extutelados.
- Programa de actuaciones integrales para menores el sistema de protección. Estos programas están dirigidos a menores de entre 14 y 17 años, su objetivo es dar un servicio de tiempo libre, de adaptación sociocomunitaria, y de apoyo psicosocial personalizado a cada menor.
- También hay programas que se asemejan a éstos, pero centrados en problemas más concretos, como los servicios de atención a abusos a la infancia y/o adolescencia, de atención psicológica, intervención terapéutica o protección contra el acoso.

DE MENORES A MAYORES DE EDAD

Los menores extranjeros no acompañados que tras haber sido tutelados por la Administración Pública alcancen la mayoría de edad pueden renovar su residencia por dos años acreditando y probando medios de vida, informes positivos que puedan presentar diferentes entidades públicas, así como otra documentación que pueda servir a modo acreditativo positivo, tales como lazos familiares en el país, grado de inserción en la sociedad, estudios, ofertas de trabajo, tiempo de acogimiento o participación en colectivos y/o cursos de formación.

A través de los programas que hemos podido ver, los menores que alcanzan la mayoría de edad pueden seguir teniendo el apoyo institucional, ya que hemos de ser conscientes que en la actualidad los jóvenes tardan mucho más en independizarse. Buscan no solo la estabilidad económica, sino el apoyo emocional y estabilidad laboral, por lo que, si este trance es complicado para los adolescentes/adultos que no han tenido que pasar por la situación compleja y dura de vivir bajo la tutela de la administración pública, para los que lo han vivido así, se les debe otorgar un plus de garantía y cuidado.

Esta intervención extra es necesaria para la preparación hacia la vida adulta y ha de hacerse valorando cada una de las necesidades básicas para crear una protección estable (Ruiz, Palmas y Vives, 2019, p. 37). Algo que parece tan lógico, no lo es si se tienen en cuenta a García España (2017, p. 12), quien apunta que el número de menores extranjeros no acompañados que han terminado ingresando en prisión en su edad adulta es elevado, en buena medida debido a la falta de sensibilización por las instituciones públicas y su no atención en la intervención en su transición de adolescente a adulto. En estos casos, donde el joven que pasa a tener 18 años, deja de estar tutelado por la Administración Pública, y salvo que se haya decretado su desamparo, se encuentra, literalmente, viviendo en la calle (elDiario.es, 2021).

CONCLUSIONES

A pesar de que se muestran multitud de espacios donde los menores extranjeros no acompañados puedan ejercer sus múltiples capacidades y así garantizar su bienestar, queda mucho recorrido por andar, ya que, desde los años 90, época en la que este fenómeno migratorio comenzó a elevarse, se han realizado estudios, pero pocos describiendo las particularidades que les definen viviendo en España, la intervención desarrollada o las principales necesidades detectadas desde una perspectiva comparativa con los países vecinos de la UE (Bravo y Santos- González, 2017, p.56).

Por todo ello, hago hincapié en que la gobernanza global debe tener una política de actuación clara y determinada, tanto a nivel de actuación cotidiana como en momentos de crisis, porque es en estos casos donde los gobiernos se pierden y prima el caos en vez de las garantías y la cordura. No podemos pensar en un mundo de normalidad, porque esta última década ha demostrado a la humanidad que la normalidad no existe, y menos cuando se trata del factor humano; la guerra en Siria, la crisis medioambiental, la Covid-19, la vuelta al poder de los talibanes en Afganistán, ... y eso sólo grosso modo. Todas estas crisis, y otras que llevan años apuntando páginas en el libro de la historia, hacen que los movimientos migratorios deban tenerse en cuenta como lo prioritario, y no como un apunte al margen, algo que se debe de tratar de manera excepcional. La gobernanza global debe ponerse manos a la obra y obligar al cumplimiento de los derechos humanos. No podemos permitir que menores de edad vaguen por el mundo sin tutores (institucionales o familiares), madres y/o padres que velen por salud, su bienestar y su seguridad.

REFERENCIAS

- AMAIA, B., y SANTOS- GONZÁLEZ, I., (2017). Menores extranjeros no acompañados en España: y modelos de intervención. *Psychosocial Interntion*, 26, 55-62
- ATANES, A. y HERRERA, E. (16 de agosto de 2021). Todo lo que exige la ley para devolver a un menor solo a otro país. *ElDiario.es*. https://www.eldiario.es/desalambre/exige-ley-devolver-menor-pais_1_8222775.html
- CABEDO, V. (2010). Los menores inmigrantes no acompañados y su régimen jurídicos. *IV Simposio Internacional de Inmigración. Inmigración y Derechos Humanos: Inmigración y Familia*, Valencia.
- FUENTES SÁNCHEZ, R. (2014). Menores Extranjeros No Documentados (MENA). *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, (3), 105-111
- Fundación Diagrama Intervención Psicosocial (7 de agosto de 2021). *Proteccion de menores*. Fundación Diagrama. <https://www.fundaciondiagrama.es/socioeducativo/proteccion-menores>

- GARCIA ESPAÑA, E. (2016). De menores inmigrantes en protección a jóvenes extranjeros en prisión. *InDret Revista para el Análisis Del Derecho*, 3, 1-27.
- Generalitat Valenciana. *Acogimiento residencial y protección infantil: nuevo modelo de atención en centros y hogares de acogimiento. Direcció general d'infància i adolescència* [Archivo PDF]. <https://inclusio.gva.es/documents/610740/167361274/Acogimiento+residencial+y+protecci%C3%B3n+infantil+nuevo+modelo+de+atenci%C3%B3n+en+centros+y+hogares+de+acogimiento/6952f2c2-8eed-41f5-b8c1-fc1c569fb69b>
- Melilla (21 de junio de 2021). Denuncian que 50 extutelados de 18 años de Melilla se quedan en la calle. *ElDiario.es*. https://www.eldiario.es/sociedad/denuncian-50-extutelados-18-anos-melilla-quedan-calle_1_8060812.html
- RUIZ MOSQUERA, A.C.; PALMAS GARCÍA, M. O. y VIVES GONZÁLEZ, C- L. (2019). Jóvenes inmigrantes extutelados. El tránsito a la vida adulta de los menores extranjeros no acompañados en el caso español. *Ehquidad Internacional Welfare Policies and Social Work Journal*, 12, 31-52.
- UNICEF Y CGAE (2009): «Ni ilegales ni invisibles». *Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. UNICEF