

Título:

La situación específica de los menores extranjeros no acompañados

Planteamiento conceptual:

Entre las corrientes de inmigración que recibe Canarias por vía marítima, adquiere un especial significado la afluencia de menores no acompañados, que han de ser acogidos y tutelados por la Comunidad Autónoma, en aplicación de las competencias que tiene transferidas. El incremento reciente de su número ha hecho más compleja la adecuada atención que requieren estas personas, que llegan con un proyecto migratorio orientado hacia la vida laboral y se encuentran con una respuesta esencialmente educativa, basada en su formación profesional hasta el momento en que cumplen la mayoría de edad. El balance de las distintas actuaciones que se han desarrollado en las Islas, así como de las medidas más convenientes para su integración social, constituyen el eje vertebrador de la redacción de este documento.

La denominación de menores extranjeros no acompañados (MENA) es la que se ha consolidado en nuestro país, aunque, como se tendrá oportunidad de comprobar, no es la única que designa a las personas que la Unión Europea, en su Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997, define como “menores de 18 años nacionales de países terceros que llegan al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto, responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos”. En este largo enunciado se encuentran las dos claves que originan el contexto excepcional con el que se encuentran las instituciones para dar una respuesta adecuada a las necesidades de estos inmigrantes. Son menores y son extranjeros; y las competencias en estas dos materias corresponden, en el primer caso, a las Comunidades Autónomas, y en el segundo, al Estado. Si bien esta circunstancia no repercute en la respuesta inmediata ante la situación de desamparo que ofrecen los menores, sí tiene un peso considerable en otros asuntos de vital importancia, como son el planteamiento de la reagrupación familiar o la emisión de su documentación.

Pero si excepcional es el contexto descrito, no lo es menos la repercusión que tiene la creciente presencia de estas personas en las Islas, tanto en los medios de comunicación como en la opinión pública. Su vulnerabilidad, las duras condiciones en las que realizan el viaje por mar, así como el aumento del número de llegadas a las costas canarias y las dificultades para acogerlos de manera apropiada, según los principales actores que tienen esa responsabilidad, favorecen el interés del conjunto de la sociedad y de sus instituciones más representativas.

Fuentes de información:

El carácter relativamente reciente del fenómeno considerado delimita la existencia de datos. Éstos se restringen, básicamente, a los informes de tipo cuantitativo que emite el Gobierno de Canarias (desde la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, dependiente de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda), en los que se comunican las cifras más relevantes en lo que se refiere al número de MENA, a sus edades, a su origen o a la oferta existente en los centros dedicados a su atención, entre otros. En los últimos años, asimismo, se han desarrollado otros estudios más preocupados por cuestiones de carácter cualitativo, como es el firmado por Barranco *et al* (2007) que se inserta en la investigación *La inmigración irregular en Tenerife*, realizada por el equipo científico del Observatorio de la Inmigración de Tenerife (OBITen). Además, desde el Consejo Económico y Social de Canarias (CES) el tema ha sido tratado en el sondeo de opinión publicado en 2007 con el título *Barómetro de la Opinión Pública*. A estas aportaciones hay que añadir una serie de protocolos, informes técnicos y documentos internos o no publicados, que son cada vez más frecuentes en virtud de la actividad profesional que se relaciona con la gestión de los MENA.

En el ámbito nacional existen algunas publicaciones surgidas de la labor de entidades especialmente atentas a la evolución de este fenómeno, entre las que destacan el Defensor del Pueblo, SOS Racismo, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Observatorio de la Infancia, aunque también se ocupan de esta cuestión las secciones españolas de otras organizaciones internacionales como son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Human Right Watch o Save the Children. Esta última ha aportado referencias relevantes en su *Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España*, utilizando datos de los años 2002 y 2003, conteniendo, además, vínculos con la Declaración de Buenas Prácticas del Programa Europeo sobre Menores no Acompañados (octubre de 2000).

Del mismo modo, cabe destacar los datos presentados en el año 2002 en el marco del Proyecto CONRED (Comunidad virtual contra la violencia ejercida sobre niños y adolescentes inmigrantes sin red de apoyo social), que fue realizado con el soporte del Programa Daphne de la Dirección General de Justicia e Interior de la Comisión Europea, y que, en su informe comparativo, ofrece información relevante del caso español. Más recientemente, también en este ámbito, se celebró el coloquio internacional *La migración de los menores no acompañados en Europa: los contextos de origen, las rutas migratorias y los sistemas de acogida* (Poitiers, noviembre de 2007), del que surgieron diversas publicaciones que actualmente se encuentran en prensa. Sin embargo, es la publicación del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (Senovilla, 2007) la que ofrece datos comparativos de los países ubicados en el entorno geográfico español como son: Francia, Italia, Alemania, Bélgica y Reino Unido.

Descripción y análisis:

Los menores extranjeros no acompañados que llegan a Canarias, en virtud del 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 su redacción vigente, y del artículo 172 del Código Civil que determina el concepto de situación de desamparo, quedan bajo la tutela y la guarda de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, como entidad pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que toma en consideración el interés superior del menor con respecto a todas las decisiones que le conciernen, tal y como requieren tanto el derecho nacional como la legislación internacional: artículos 3.2., 11.2., y 172.4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor I/96 y del Código Civil, respectivamente. Por tanto, se trata de un grupo de población que introduce “una variable de extranjería compleja, no exenta de contradicciones, de difícil gestión por parte de las autoridades e instituciones españolas competentes” (Asín, 2007: 563).

Desde el año 1999 se han producido diversas oscilaciones en el ritmo de llegada de los MENA a los recursos de protección, observando su punto más álgido en 2006, cuando su número se aproxima al millar de efectivos, en un contexto de amplificación de la inmigración de personas indocumentadas por vía marítima a partir de la apertura de nuevas rutas más meridionales, que propician la afluencia directa de inmigrantes subsaharianos a bordo de embarcaciones de mayor calado y capacidad. La *crisis de los cayucos*, como así fue conocida más tarde, se caracterizó asimismo por contribuir al incremento notable de la presencia de menores,

protagonistas en casi todas las expediciones, con una dinámica que se ha mantenido prácticamente constante hasta la actualidad, aunque con cifras algo más modestas (Godenau y Zapata, 2008).

Tabla 1. MENA que han accedido a los recursos de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias entre 1999 y 2007

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL	311	273	331	672	565	166	84	928	752
Marroquíes	261	185	272	509	477	100	67	267	295
Subsaharianos (y otros, residual)	50	88	59	163	88	66	17	661	457

Fuente: Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias.

Estos datos, como ya se apuntaba, revelan una gran variabilidad en las llegadas de menores, pero también un cambio importante en el origen preferente de éstos. Mientras que en 1999 procedían en un 83,9% de Marruecos, actualmente esta procedencia sólo supone la quinta parte del total, habiendo sido reemplazados por los menores denominados subsaharianos, ratificando que las informaciones que se vierten en los medios de comunicación con respecto al cambio del área geográfica desde la que parte el mayor número de las embarcaciones interceptadas son ciertas, y que, ahora, es predominante la afluencia de personas oriundas de países como Senegal o Malí.

Las acciones que componen el protocolo a seguir desde que se produce la llegada de los menores, proceden del desarrollo del artículo 92 del Real Decreto 2.393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como de la puesta en funcionamiento del Registro de menores extranjeros no acompañados por parte de la Dirección General de la Policía (creado por Ley Orgánica 4/2000, y desarrollado en el Reglamento de Ejecución de la citada Ley). Comprende dos fases bien diferenciadas: la localización del menor extranjero no acompañado, por una parte, y todas las acciones que deben llevarse a cabo tras la comprobación de su minoría de edad, por otra.

El protocolo muestra la complejidad del proceso que se deriva de la gestión de un colectivo especialmente singular, en el que se ven involucrados, en sus distintas fases, un número importante de instituciones y organismos, caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado, de las Comunidades Autónomas, en caso de poseerlos, y de las corporaciones locales, las Delegaciones del Gobierno, la entidad pública especializada en la protección de menores, el Ministerio Fiscal, las oficinas consulares o representaciones diplomáticas de los países de origen, así como varios ministerios, entre los que cabe citar el de Trabajo y Asuntos Sociales, el de Asuntos Exteriores y Cooperación, y el del Interior. En él se refleja el procedimiento para afrontar las pruebas médicas y el registro del menor, su atención sanitaria (si procede), la asignación de una plaza en un centro de ingreso, la apertura del expediente de protección y medida de atención inmediata, el otorgamiento de la autorización de residencia, e incluso, la repatriación si se dan las condiciones requeridas para poder efectuarla.

Una vez que se ha determinado su permanencia en España, el menor recibe atención en los Dispositivos de Acogida de Menores Extranjeros No Acompañados (DEAMENAC), y posteriormente, tras valorar su situación, se toma la decisión de trasladarlo a un Centro de Acogida de Menores Extranjeros (CAME) si existe disponibilidad en los mismos. Estos centros fueron contemplados en el Plan Integral del Menor en Canarias de 1998 y pertenecen a las redes de acogida de menores de los Cabildos Insulares. Las plazas con las que cuenta cada uno de estos centros en las islas en las que están localizados son evidentemente insuficientes, sobre todo para atender a un grupo humano que ha aumentado su número de manera notable en los últimos años. De hecho, la ocupación de algunos de los CAME está por encima de su capacidad previamente establecida.

Tabla 2. Distribución y ocupación de plazas en CAME por islas en 2008

Isla	CAME	Plazas	Ocupación
Gran Canaria	4	82	81
Fuerteventura	3	24	19
Lanzarote	3	27	39
Tenerife	8	75	98
La Gomera	1	16	17
La Palma	5	22	22
El Hierro	0	4	4
TOTAL	24	250	280

Fuente: Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias

Los CAME de la isla de La Palma son catalogados como *centros comunes nacionales*.

Efectivamente, la oferta de 250 plazas es insuficiente a todas luces para el número de MENA que se encuentra actualmente en la región. El año 2006 fue paradigmático en este sentido, ya que, como se ha destacado, se produjo el momento más álgido de llegadas, que culminó con 928 menores atendidos en los centros habilitados en el Archipiélago. Esta circunstancia propició que se solicitara al Estado su intervención directa, y además, que se crearan los DEAMENAC. Éstos serán desde entonces dos elementos claves y conflictivos en esta materia.

Nos referiremos, en primer lugar, a la respuesta del Estado. Ésta vino el 18 de septiembre de 2006 a través del Consejo Superior de Política de Inmigración. El acuerdo, bajo el nombre de *Programa Especial de Traslados y Atención a MENA desplazados desde Canarias*, aportó un repertorio de medidas conjuntas entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Canarias, con los siguientes objetivos:

- a) Atender la situación coyuntural que atravesaba Canarias en protección de menores extranjeros a través de la colaboración entre Comunidades Autónomas.
- b) Coordinar el traslado de MENA llegados a Canarias.
- c) Colaborar con las Comunidades de destino en la protección de los MENA, a través de la financiación de los gastos derivados de la guarda.
- d) Facilitar la colaboración institucional en materia de protección de MENA.
- e) Establecer un protocolo de actuación que facilitara la colaboración de los distintos actores que intervenían en el programa.

Durante 2006 y 2007 se hicieron efectivos 407 traslados a un buen número de Comunidades Autónomas, que asumieron la tutela de otros tantos MENA, siendo más cuantiosos los contingentes desplazados a Extremadura, Galicia, Castilla-León y Cataluña. Asimismo se produjeron otros 100 desplazamientos que fueron costeados por la Administración General del Estado, pero con la salvedad de que la tutela de los menores la seguía manteniendo el Gobierno de Canarias. Estas derivaciones tuvieron como destinos principales Madrid y Salamanca. Desde que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cesa los traslados en 2007, y a la vista de la imposibilidad de atender adecuadamente a los menores en la región, la Consejería competente en el Archipiélago inicia los trámites oportunos con diversas entidades que gestionan centros de acogida ubicados en la Península. El resultado es el traslado de 141 MENA cuya tutela y mantenimiento asume el Gobierno de Canarias, incrementándose aún más

el gasto que supone la protección de estos menores, junto a los que permanecen en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

Tabla 3. Distribución de MENA procedentes de Canarias en otras Comunidades Autónomas que asumen su tutela, entre 2006 y 2007, con cargo al presupuesto de la Administración General del Estado

Comunidad Autónoma o provincia	MENA trasladados
Aragón	31
Asturias	19
Cantabria	17
Castilla-La Mancha	37
Castilla-León	44
Cataluña	40
Ceuta	6
Extremadura	87
Galicia	60
Guipúzcoa	10
Baleares	14
Murcia	17
Navarra	10
Valencia	15
TOTAL	407

Fuente: Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias.

Tabla 4. Distribución de MENA procedentes de Canarias en otras entidades de acogida localizadas en la Península, entre 2006 y 2007, bajo la tutela del Gobierno de Canarias y con desplazamiento a cargo del presupuesto de la Administración General del Estado

Entidad y ciudad	MENA trasladados
La Calle (Madrid)	80
Mercedarios (Madrid)	7
Armenteros (Salamanca)	13
TOTAL	100

Fuente: Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias.

Tabla 5 Distribución de MENA procedentes de Canarias en otras entidades de acogida localizadas en la Península, entre 2006 y 2007, bajo la tutela y con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias

Entidad y ciudad	MENA trasladados
La Calle (Madrid)	12
Armenteros (Salamanca)	45
ACCEM (Segovia)	10
HECHOS (León)	18
Mas Pons (Barcelona)	1
HECHOS (Burgos)	10
INSERT (Valladolid)	10
INSERT (Murcia)	14
INSERT (Villareal)	7
INSERT (Alicante)	14
TOTAL	141

Fuente: Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias.

Para hacer efectiva la segunda medida propuesta en 2006 por el Gobierno de Canarias y la Red de Cabildos Insulares, que ya se apuntó anteriormente, el establecimiento de Dispositivos de Emergencia, se aprobó la creación de seis DEAMENAC distribuidos entre las islas de Tenerife y Gran Canaria. Su función prioritaria, desde ese momento, ha sido acoger a los MENA, una vez que se ha decidido su permanencia en España, mientras se valora la ubicación definitiva en los CAME. Lamentablemente, las plazas libres en éstos son casi inexistentes, por lo que el número más importante de menores debe permanecer en los centros provisionales. En la actualidad existen 620 plazas, el 56,5% de las mismas en cuatro emplazamientos de Tenerife; el resto en dos de Gran Canaria.

La asistencia de la que deben disfrutar estos menores está regulada por el artículo 10 de la citada Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en la que se señala que "los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación. Tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la Administración pública competente, aun cuando no residieran legalmente en España". Pero, ¿cuál es la opinión que genera en la sociedad canaria la atención que se les ofrece a estas personas y las decisiones que se toman desde la Administración?

Ante la pregunta de cómo calificaría su grado de satisfacción con respecto al trato que las autoridades dan a los menores inmigrantes no acompañados que llegan a Canarias, la población encuestada por el CES en 2007 afirma que es alto en un 52% (CES, 2007), aunque también es cierto que se registra un elevado 19% de los casos que no sabe o no contesta a esta pregunta. Tal vez se puede aventurar la hipótesis de que la información sobre este tema que llega a la sociedad a través de los medios de comunicación no es suficiente, puesto que no se hace un seguimiento más exhaustivo del periplo y de las actividades que realizan los menores; el análisis de su situación comienza y finaliza casi siempre en el mismo punto, es decir, cuando estas personas llegan en una embarcación a las costas del Archipiélago.

En una proporción semejante a la que indica un grado de satisfacción alto en relación con el trato que ofrecen las autoridades a los menores, los encuestados manifiestan que lo que debería hacerse con los MENA es acogerlos y tutelarlos, garantizándoles educación y formación e integrándolos socialmente (56%). En este caso, algo más de un tercio de los consultados se decanta por la repatriación, una vez averiguada su identidad, siendo poco importante el porcentaje de indecisos.

El tema de los menores enfrenta de manera permanente a los gobiernos regional y estatal, como ya se ha apuntado. El primero solicita mayor apoyo para su atención, así como más énfasis por parte del Estado en las derivaciones a otras Comunidades Autónomas españolas, de las que se espera mayor solidaridad al entenderse que Canarias sólo desempeña una función de tránsito para la mayor parte de estas personas, llegando a amenazar en algunas ocasiones con la devolución de las competencias en esta materia. En todo caso, supone un asunto que está generando creciente malestar en las Islas, produciéndose incluso algunos brotes xenófobos muy localizados, y todo ello, además, aderezado con diversas denuncias de abusos y malos tratos realizadas por entidades internacionales relacionadas con la protección de los niños o la defensa de los Derechos Humanos (Godenau y Zapata, 2008).

En síntesis, nos encontramos ante una cuestión que ha ido creciendo entre las preocupaciones de la sociedad canaria y que ocupa un hueco cada vez mayor en la agenda política regional, sobre todo como consecuencia de la difícil solución que tiene el control de una afluencia que incrementa, casi a diario, la cifra de menores que deben ser acogidos y tutelados por la Administración autonómica, en virtud de la legislación vigente que ampara a los menores más vulnerables, esto es, a los que se encuentran sin el amparo familiar. Los poderes públicos no

hallan puntos de encuentro firmes y parece que todas las medidas adoptadas son sólo transitorias, incidiendo esto negativamente en la propia situación de los menores bajo protección. En los últimos meses se han producido, sin embargo, algunas novedades, como la firma de diversos acuerdos para la derivación y la propuesta de ampliar la acogida al ámbito familiar, por lo que se piensa dar cabida a más actores en la gestión de esta vertiente de la inmigración.

Consecuencias, implicaciones y problemas:

Sólo una ligera mirada a la información expuesta pone en evidencia, al menos, dos cuestiones que en sí mismas son origen de incertidumbre. Nos referimos a la imprevisibilidad de las llegadas de los MENA y a la elevada rigidez de la oferta de recursos de acogida en el corto plazo. Son componentes que permanecerán durante todo el proceso de toma de decisiones y acompañarán a otras circunstancias adversas que puedan existir, por lo que es necesario contar con ellas en cualquier planificación con el objetivo de amortiguar los efectos desfavorables de esta afluencia. Ha sido, precisamente, su existencia, la que ha originado los dos conflictos más relevantes para la Administración y que ya fueron anunciados en el apartado anterior. Se trata, por una parte, de la responsabilidad del Estado y del resto de Comunidades Autónomas en la atención de los MENA, y por otra, de la estancia prolongada de los menores en los DEAMENAC. Las gestiones políticas no han conseguido desarrollar un procedimiento rápido y eficaz para que la colaboración con la Administración General del Estado sea continua, estable y efectiva, de tal manera que los menores puedan recibir una respuesta adecuada a sus necesidades, esto es, en un centro apropiado y en el mínimo tiempo posible.

El tiempo que trascurre mientras se desarrollan las acciones relacionadas con la identificación y comprobación de la minoría de edad de estos inmigrantes, que corresponden a la primera fase del protocolo de actuación para los MENA, ya citado, denominada “Localización de un MENA”, en algunos casos es excesivo e inadecuado para un menor, impidiéndole gozar de todos los derechos y garantías propias a su condición.

Por lo que respecta a los DEAMENAC, ya se ha dicho que, creados como dispositivos de emergencia, mantienen en sus instalaciones a un gran número de MENA durante demasiado

tiempo. El informe de Human Rights Watch (2007) ofreció informaciones que llamaron poderosamente la atención de la opinión pública. Pero también de las instituciones, especialmente de la Oficina del Defensor del Pueblo, que en su Informe Anual 2007 afirma lo siguiente: "Los DEAMENAC tienen una naturaleza mixta y se sitúan en lo que denominan primer y segundo nivel de intervención. Sin embargo, a pesar de que en el citado documento marco se hace referencia a la legislación autonómica en materia de protección de menores, no parece que estos centros estén encuadrados de manera clara en la tipología que regula dicha legislación, ya que se mezclan elementos de los centros de acogida inmediata y de los denominados centros de menores. Llamó la atención que más de la mitad de los menores que se encontraban en el centro llevasen alrededor de un año acogidos en un dispositivo que se titula como de emergencia. A tenor de lo actuado, da la impresión de que estos centros son antes que nada soluciones prácticas pensadas en el marco de los procesos de derivación de los menores a otras comunidades autónomas" (2007: 493). Como se observa en esta referencia, se unen los dos conflictos a los que nos vimos refiriendo, y además, se pone en duda la legitimidad de la acogida de la que son objeto los menores que se encuentran en los DEAMENAC.

Otro asunto, también comprometido, es el de la documentación de los MENA. Además del Informe del Defensor del Pueblo, ya mencionado, que se hace eco de este asunto, muchas son las organizaciones (sindicatos, ONG, etc.) que han denunciado las prácticas referidas a los trámites necesarios para dotar de la documentación precisa a los MENA. Entre los motivos más frecuentes, además de la ocultación de la posibilidad de solicitar asilo, se encuentran el momento en que los Servicios de Protección del Menor inician el proceso de regularización oficial del MENA, agotando los nueve meses que dispone la Ley, en perjuicio del menor, así como las limitaciones de tiempo para que la Subdelegación del Gobierno complete el trámite de regularización. Todo ello, además de poner en peligro todo el proyecto educativo y personal en el que la Administración ha invertido recursos económicos, materiales y personales, eleva el estado de vulnerabilidad de los menores, que cuentan con muchas posibilidades de cumplir la mayoría de edad y quedarse en situación irregular en España, con todos los riesgos conocidos que ello comporta, fundamentalmente para sus proyectos vitales, pero también para el crecimiento de ese imaginario colectivo que los identifica con personas adultas errantes que necesitan delinuir para subsistir.

En otro orden de cosas, se han producido algunas circunstancias, poco deseables, dada la concentración de un gran número de menores en un solo centro, tanto en su interior como en el resto de recursos públicos de su entorno. Es el caso, por ejemplo, del Centro de Salud de La Esperanza (Tenerife), que ha registrado incrementos considerables de sus usuarios hasta en 300 personas, de las que, además, se carece de historial médico. Todo ello genera situaciones que, aunque puntuales, no dejan de provocar impacto en la sociedad canaria, obstaculizando el necesario proceso de comprensión y de integración social. La planificación es vital en estas oportunidades, para poder enfrentar con garantías la gestión de un grupo humano que entraña cierta complejidad.

Elementos fundamentales para la reflexión y el debate:

- a) El incremento del número de menores en las expediciones de inmigrantes indocumentados como estrategia reactiva ante la legislación vigente.
- b) La mejora de la atención al menor mientras se concluye su expediente de determinación de MENA.
- c) La posibilidad de considerar un cambio en el modelo de acogimiento cuando no existen plazas en los CAME.
- d) Las relaciones con la Administración General del Estado para la consecución de un protocolo de actuación que permita la distribución automática de los MENA que superan en número a las plazas disponibles en los recursos de acogida.
- e) El establecimiento de las gestiones oportunas para que los MENA obtengan la documentación pertinente en los tiempos adecuados.
- f) Las estrategias para la inserción laboral de los MENA y su integración social, favoreciendo su transición a la vida independiente.
- g) La viabilidad de que los MENA puedan ser acogidos por familias residentes dispuestas a hacerse cargo de los menores.

Recomendaciones, propuestas, medidas:

- a) Realizar las gestiones oportunas para “evitar que durante el curso del diagnóstico de su situación se limite e impida la inmediata incorporación de los chicos a los recursos educativos, sociales y laborales de la red normalizada” (CEJMC¹: 70)
- b) Superar el modelo de acogimiento residencial (DEAMENAC), arbitrando otras fórmulas de acogimiento que permitan crear una red de recursos de menor tamaño (por ejemplo, hogares específicos) y mejor distribuidos, de modo que tengan menos repercusión en un solo lugar y que puedan aumentar las posibilidades de interacción con el entorno más próximo.
- c) Intensificar la colaboración con la Administración General del Estado, así como con el resto de Comunidades Autónomas, con el objeto de acordar un procedimiento de distribución de los MENA y “elaborar protocolos de actuación comunes bajo la supervisión de la Fiscalía” (Defensor del Pueblo, 2007: 497), de tal modo que se garantice la adecuada coordinación que redunde en beneficio de los menores.
- d) Realizar las gestiones oportunas para facilitar la documentación referida a la autorización de residencia, conforme a la legislación vigente.
- e) Iniciar un estudio detallado de la calidad de la intervención en los CAME y en el resto de los recursos de acogimiento, valorando, especialmente, la formación recibida, así como las estrategias de integración social y de inserción laboral que se llevan a cabo.
- f) Iniciar un estudio acerca de la situación y de las actividades que realizan los menores —ya adultos— una vez que dejan de ser MENA según la legislación vigente y dejan los centros en los que han sido acogidos.
- g) Promover la realización de programas de sensibilización en origen de los desplazamientos, especialmente orientados a disuadir a los menores a que inicien un proyecto migratorio de éxito incierto, impulsando así el desarrollo de acuerdos como el firmado en julio de 2008 con la República de Senegal en el ámbito de la prevención de la inmigración de menores de edad.

¹ Comisión de Estudio de Jóvenes y Menores en Canarias. Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento de la Presidencia del Gobierno de Canarias (documento interno).

Dimensión europea:

Como ya se ha indicado, MENA no es la única denominación que reciben estos menores. De hecho, el Separated Children in Europe Programme (SCEP), que en español recibe el nombre de Programa Europeo de Niños Separados, y que es una iniciativa conjunta de varios miembros de la Alianza Internacional de Save the Children y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados², utiliza el término de *separados* ya que “considera que define mejor el principal problema que están afrontando esos menores, es decir, se encuentran sin los cuidados y la protección de sus padres y de su tutor legal y, como consecuencia, sufren, a nivel social y psicológico, los efectos de esa separación” (SCEP: 2).

En Alemania y el Reino Unido, tal como indica Senovilla (2007), la denominación es “menores no acompañados solicitantes de asilo”, o bien, “menores no acompañados refugiados”, tratamiento que se repite en los países escandinavos, Austria, Grecia y Portugal, así como en buena parte de los nuevos Estados Miembros de la Unión Europea tras la ampliación del año 2004.

No es hasta la década de los noventa del siglo XX cuando la Unión Europea comienza a prestar auténtica atención a estos menores. Concretamente en 1997 se aprueba la Resolución del Consejo 97/C 221/03, de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros, que a pesar de no ser obligatoria, ha tenido gran trascendencia cuando se ha pretendido desarrollar políticas para estas personas, aunque, en opinión de Ruxton, “ofrece alguna protección, pero no refleja adecuadamente los derechos y principios de los niños” (2003: 7).

En 2007 también se crea el Programa Europeo de Niños Separados, mencionado anteriormente, que tiene como objetivo general, además de intervenir cuando los derechos de estos menores no son debidamente respetados, promover su cumplimiento en Europa, potenciando su defensa y promoción entre los profesionales, las organizaciones participantes y las personas encargadas del diseño de políticas. En esta línea de actuación, su primer

² Están unidos a una red más amplia de 28 organizaciones que trabajan por los derechos del menor y de los refugiados.

producto fue la *Declaración de Buenas Prácticas*³, a la que ha seguido la Guía de Formación (Training Guide), que pretende que las personas que habitualmente trabajan con MENA puedan desarrollar las competencias necesarias para aplicar las Buenas Prácticas que se han dispuesto. En paralelo, han elaborado 17 informes nacionales de otros tantos países de Europa Central y los Países Bálticos⁴. Asimismo, editan la revista Newsletter, que recoge puntualmente todos aquellos acontecimientos relacionados con los menores, como atestigua el siguiente fragmento de su última edición, en el que se hace eco de la delicada situación por la que están pasando las relaciones entre el Gobierno de Canarias y la Administración General del Estado, hecho al que se aludió en epígrafes anteriores.

“The situation of separated children in the Canary Islands continues generating a hard debate between the central Government and the regional Executive. While the Council of Social Welfare of the Canary Islands has turned into the voice of these children, the government ignores their intention to stay in Spain. According to the declaration of the Government of Canary, this institution maintains that minors' repatriations ‘are not the solution to the problem’. In fact, they believe that the diffusion of information like this could turn on the alarm among the separated children and even worse than that: it could provoke many of them to try to escape from the protection centres to avoid a possible repatriation” (2008: 10).

Por otra parte, las experiencias en el marco europeo son muy dispares, al igual que lo son sus contextos sociales, políticos y económicos, dándose grandes diferencias, por ejemplo, entre los países del Norte (Dinamarca y Suecia) y los Estados del Mar Báltico como Bielorrusia, Ucrania o Moldavia. Y por lo que se refiere al número de MENA, el informe de CONRED⁵ en su edición de 2002, indica que “más de 30.000 fueron registrados en el conjunto de 17 países europeos y la tendencia en 2003 fue en aumento. Pero el fenómeno es mucho mayor porque se ha constatado que muchos menores no están reflejados simplemente porque no están detectados” (CONRED, 2005: 162). Este informe asimismo indica que los países que mayor número de menores registran en estos años son Italia, España y Reino Unido.

³ Su última versión es la tercera edición del año 2004.

⁴ Se pueden consultar en inglés en: http://www.savethechildren.net/separated_children_sp/publications/reports.html

⁵ CONRED: Comunidad virtual contra la violencia ejercida sobre niños y adolescentes inmigrantes sin red de apoyo social. Informe de la Fase II del proyecto correspondiente a 2003-2004.

Bibliografía:

ASÍN CABRERA, M.A. (2007), "Menores extranjeros no acompañados", en RAMOS QUINTANA, M. (dir.), *Comentarios al Reglamento de Extranjería*, Lex Nova, Valladolid, pp. 561-569.

BARRANCO, C. et al. (2007), "Investigación sobre menores extranjeros no acompañados en Tenerife. Una aproximación a sus proyectos migratorios y a los educativos de los centros", en GODENAU, D. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V.M. (coords.), *La inmigración irregular en Tenerife*, Área de Desarrollo Económico del Cabildo de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 281-321.

CES (2007), *Barómetro de la Opinión Pública*.

CONRED (2005), *Conclusiones y Recomendaciones*.

<http://www.peretarres.org/daphneconred/estudi/informe/pdf/conclusiones.pdf>

[consulta: 02/09/08]

DEFENSOR DEL PUEBLO (2007), *Informe Anual del 2007*.

<http://www.defensordelpueblo.es/InformesAnuales/informe2007.pdf>

[consulta: 20/08/08]

Dictamen aprobado por la Comisión de Estudio de Jóvenes y Menores en Canarias (documento interno).

GODENAU, D. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V.M. (2008), "Canarias: región de tránsito entre África y Europa", en *Immigration flows and the management of the EU's Southern Maritime Border*, Documentos CIDOB, Fundació CIDOB, Barcelona (en prensa).

NEWSLETTER, 30, January-June 2008.

http://www.savethechildren.net/separated_children_sp/publications/newsletter.html

[consulta: 01/09/08]

PROGRAMA EUROPEO DE NIÑOS SEPARADOS (2004), *Declaración de Buenas Prácticas 2004*, Save The Children, Comisión Europea y ACNUR (3^a ed.).

http://www.savethechildren.net/separated_children_sp/good_practice/index.html

[consulta: 01/09/08]

PROTOCOLO DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (según acuerdo adoptado en la reunión del Grupo de MNA de 14 de noviembre de 2005), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

RUXTON, S. (2003), Separated Children and EU Asylum and Immigration Policy, Save The Children.

SENOVILLA, D. (2007), *Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa*, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil.

UNHCR & SAVE THE CHILDREN (2005), *Training Guide*, Save The Children & Comisión Europea.

http://www.savethechildren.net/separated_children_sp/publications/report/SandyRuxton.pdf

[consulta: 03/09/08]

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como de la puesta en funcionamiento del Registro de menores extranjeros no acompañados por parte de la Dirección General de la Policía (creado por Ley Orgánica 4/2000, y desarrollado en el Reglamento de Ejecución de la citada ley).

Resolución del Consejo de Europa 97/C 221/03, de 26 de junio 1997.

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 (BOE número 173, 18 de julio de 2008).

Anexo: Panel de Indicadores

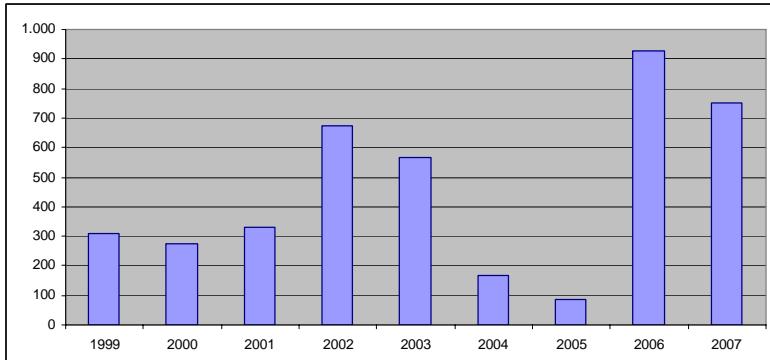
El análisis de la situación específica de los menores extranjeros no acompañados y sus tendencias de evolución podría enriquecerse considerando los siguientes indicadores:

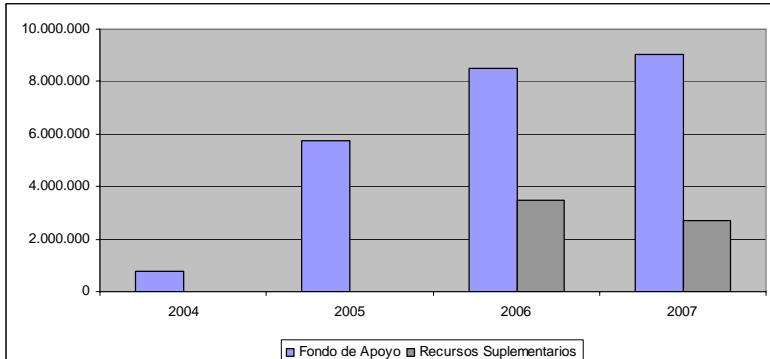
4.1 MENA atendidos en los recursos de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias

4.2 Recursos económicos destinados a la acogida de los MENA en Canarias

Estructura del Panel de Indicadores:

Elemento	Explicación
Denominación	Identificación del indicador
Fuente	Recurso informativo del que se obtiene la información
Entidad	Organización que proporciona la fuente de información
Periodicidad	Carácter temporal de la publicación de la información y de la actualización del indicador
Unidad de análisis	Referencia específica que es objeto de análisis
Objetivo	Fin/es que se persigue/n con el establecimiento del indicador
Información	Expresión estadística de la unidad de análisis
Representación	Expresión gráfica de la unidad de análisis para establecer tendencias
Resultado	Comentario sintético de las tendencias observadas
Comparativa	Contextualización del indicador en relación con otros ámbitos geográficos

La situación específica de los menores extranjeros no acompañados Panel de Indicadores: 4.1																					
Denominación	MENA atendidos en los recursos de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias																				
Fuente	Servicio de Programas de Prevención y Protección de Menores																				
Entidad	Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias																				
Periodicidad	Anual																				
Unidad de análisis	Número de MENA que han sido atendidos en los recursos de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Canarias																				
Objetivo	Determinar la intensidad de la afluencia de MENA en la Comunidad Autónoma de Canarias																				
Información	<table> <thead> <tr> <th>Año</th><th>MENA</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>311</td></tr> <tr><td>2000</td><td>273</td></tr> <tr><td>2001</td><td>331</td></tr> <tr><td>2002</td><td>672</td></tr> <tr><td>2003</td><td>565</td></tr> <tr><td>2004</td><td>166</td></tr> <tr><td>2005</td><td>84</td></tr> <tr><td>2006</td><td>928</td></tr> <tr><td>2007</td><td>752</td></tr> </tbody> </table>	Año	MENA	1999	311	2000	273	2001	331	2002	672	2003	565	2004	166	2005	84	2006	928	2007	752
Año	MENA																				
1999	311																				
2000	273																				
2001	331																				
2002	672																				
2003	565																				
2004	166																				
2005	84																				
2006	928																				
2007	752																				
Representación	 <table> <caption>Data for the bar chart (MENA)</caption> <thead> <tr> <th>Año</th><th>MENA</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>311</td></tr> <tr><td>2000</td><td>273</td></tr> <tr><td>2001</td><td>331</td></tr> <tr><td>2002</td><td>672</td></tr> <tr><td>2003</td><td>565</td></tr> <tr><td>2004</td><td>166</td></tr> <tr><td>2005</td><td>84</td></tr> <tr><td>2006</td><td>928</td></tr> <tr><td>2007</td><td>752</td></tr> </tbody> </table>	Año	MENA	1999	311	2000	273	2001	331	2002	672	2003	565	2004	166	2005	84	2006	928	2007	752
Año	MENA																				
1999	311																				
2000	273																				
2001	331																				
2002	672																				
2003	565																				
2004	166																				
2005	84																				
2006	928																				
2007	752																				
Resultado	La variabilidad en las llegadas de los MENA es una consecuencia de la imprevisibilidad, que es una de las características fundamentales del fenómeno. Además es importante recordar que estos datos son acumulativos, en el sentido de que los menores permanecen en el sistema hasta que cumplen los 18 años.																				
Comparativa	A pesar del repunte acaecido en 2006, en Europa la tendencia actual de los MENA en España se califica como "estable-decreciente", en la misma línea que Francia e Italia, mientras que se han estabilizado las cifras en Bélgica y Reino Unido y que decrecen en Alemania (Senovilla, 2007).																				

La situación específica de los menores extranjeros no acompañados																	
Panel de Indicadores: 4.2																	
Denominación	Recursos económicos destinados a la acogida de los MENA en Canarias																
Fuente	Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento																
Entidad	Presidencia del Gobierno																
Periodicidad	Anual																
Unidad de análisis	Euros	Recursos económicos contemplados en el Fondo de Apoyo y Acogida de Inmigrantes a los MENA															
Objetivo	Determinar el gasto económico que supone la acogida de los MENA para la Administración estatal y autonómica																
Información	<table> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Fondo</th> <th>Recursos Suplementarios</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>765.934</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>5.735.324</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>8.503.513</td> <td>3.496.487 (1)</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>9.052.710</td> <td>2.715.813 (2)</td> </tr> </tbody> </table> <p>(1) Durante el año 2006, la Comunidad Autónoma de Canarias incrementó, hasta sumar 12 millones de euros, la partida destinada a los MENA. (2) Durante el año 2007, la Comunidad Autónoma de Canarias incrementó en un 30% la cantidad destinada a los MENA por el Fondo de Apoyo y Acogida de Inmigrantes.</p>		Año	Fondo	Recursos Suplementarios	2004	765.934	0	2005	5.735.324	0	2006	8.503.513	3.496.487 (1)	2007	9.052.710	2.715.813 (2)
Año	Fondo	Recursos Suplementarios															
2004	765.934	0															
2005	5.735.324	0															
2006	8.503.513	3.496.487 (1)															
2007	9.052.710	2.715.813 (2)															
Representación	 <table> <caption>Data for the bar chart (in millions of euros)</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Fondo de Apoyo</th> <th>Recursos Suplementarios</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>765.934</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>5.735.324</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>8.503.513</td> <td>3.496.487</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>9.052.710</td> <td>2.715.813</td> </tr> </tbody> </table>		Año	Fondo de Apoyo	Recursos Suplementarios	2004	765.934	0	2005	5.735.324	0	2006	8.503.513	3.496.487	2007	9.052.710	2.715.813
Año	Fondo de Apoyo	Recursos Suplementarios															
2004	765.934	0															
2005	5.735.324	0															
2006	8.503.513	3.496.487															
2007	9.052.710	2.715.813															
Resultado	<p>El gasto que genera la atención a los MENA se ha multiplicado. En el caso de las cantidades que aporta el Gobierno de Canarias, éstas proceden de los presupuestos destinados al sistema de protección de menores nacionales en acogimiento residencial, que está previsto para dar una respuesta a 900 menores. Dado que esta cifra ya es cubierta sólo con la presencia de los MENA, resulta obvia la incidencia que este gasto puede tener en la financiación del resto de los programas de protección. →</p>																

Comparativa	<p>El crecimiento del gasto de los MENA, inscrito en el Fondo de Apoyo y Acogida de Inmigrantes (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración), que supone para la Administración General de Estado ha sido ascendente. La contribución de la Unión Europea en esta materia para el periodo 2008-2013 viene marcada por la decisión de 23 de mayo de 2007, de su Consejo y de su Parlamento, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados, dentro del Programa <i>Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios</i>. Para la Administración autonómica supone un desafío, ya que debe planificar el presupuesto para una población cuya incorporación al sistema de protección es imprevisible. Comparte esta situación con la Junta de Andalucía, Comunidad Autónoma que también recibe un gran número de MENA.</p>
-------------	--

COORDINADORES DEL INFORME:

Dra. Paloma López Reillo
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Dr. Vicente Manuel Zapata Hernández
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

San Cristóbal de La Laguna, 17 de septiembre de 2008.