

Resumen Documento Informe Comparativo

El siguiente documento es una síntesis del Informe Comparativo elaborado en el marco del proyecto CONRED I realizado durante el año 2001.

Evolución histórica del fenómeno

Entre 1980 y 1990 se detecta en Europa el aumento de un fenómeno migratorio que hasta entonces no había sido percibido como un problema: la inmigración de menores no acompañados. A pesar que las migraciones de menores se habían producido con anterioridad en la historia de Europa, no es hasta este momento que se da desde una perspectiva proteccionista, otorgando a los menores de edad la necesidad de ser amparados y puestos bajo el cuidado de las administraciones principalmente a raíz de la Convención de los Derechos del Niño de 1989 (CDN).

Una visión retrospectiva permite detectar el incremento en el número de registros de Menores No Acompañados (MNA) en todos los países socios del proyecto Conred. El primer país donde se detecta el fenómeno es en Dinamarca en 1986 a través de *Danish Red Cross* y *Danish Refugee Aid*. Pero no es hasta los años noventa cuando en la mayoría de estos países se percibe un crecimiento constante; sobretodo es entre 1998 y 1999 que se registra el mayor aumento. En Francia, Suiza, España y Bélgica el número de menores detectados se encuentra entre los 1000 y 2000 por año mientras que en Dinamarca ha alcanzado, como máximo, aproximadamente unos 250 menores por año.

Definición de menor no acompañado (MNA)

Según la descripción del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1997, los menores no acompañados son:

Los niños y adolescentes menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen y están separados de ambos padres o de la persona que por ley o costumbre les tuviera a su cargo. Algunos de estos menores están totalmente solos mientras que otros conviven con otros familiares. Los menores no acompañados pueden haber solicitado asilo por miedo a la persecución, a la falta de protección ante violaciones de derechos humanos, conflictos armados y/o graves disturbios en su país de origen. Algunos de ellos pueden haber sido víctimas de tráfico u otro tipo de explotación o pueden haber viajado a Europa huyendo de situaciones de pobreza severa. Muchos de estos menores han vivido experiencias terribles y han sobrevivido a circunstancias de extrema dureza.

En el ámbito europeo la terminología más difundida se ajusta a *Menores No Acompañados*, aunque también en 1999 ACNUR y *Save the Children* introducen un nuevo término, el de *Menores Separados*. Además en algunos de los diferentes países socios aparecen otras denominaciones que complementan el término de MNA o que introducen otros nuevos, por ejemplo en Dinamarca *Menores Refugiados No Acompañados*, en Bélgica *Menores Inmigrantes No Acompañados*, en España *Menores Extranjeros Indocumentados en Situación de Desamparo No Acompañados* y en Francia *Menores Aislados*.

Situación actual del fenómeno de los MNA

Con frecuencia, la procedencia de los menores depende de la proximidad del país de acogida con el de origen, de las relaciones con el país receptor o porque los menores siguen los circuitos migratorios establecidos por los adultos. Así, Francia y España coinciden en la procedencia de los menores los cuales son en general de Argelia, Marruecos, Rumania y África Subsahariana (como solicitantes de asilo). En cambio en Bélgica, Suiza y Dinamarca los menores que acceden al territorio son, básicamente, demandantes de asilo y proceden de países como la ex Yugoslavia, ex URSS, Irán, Irak, Albania, Turquía, Rumania, Afganistán y países de África subsahariana y central; fundamentalmente países en conflicto, agravados por una crisis económica y social.

La mayoría de los MNA tienen entre 15 y 18 años y son principalmente de género masculino, aunque en los últimos años está aumentando el porcentaje de niñas.

Los principales motivos de la emigración de los menores son por razones políticas y económicas. En Francia y España, el motivo principal de la emigración de los MNA es el económico, aunque también existen otros motivos provocados por la situación política del país de origen. Este es el caso de Suiza, Dinamarca y Bélgica, donde el principal motivo aceptado por las autoridades es el político.

Normalmente, los menores siguen los circuitos utilizados por los adultos emigrantes de su país y el medio de transporte que utilizan es diverso. Dependiendo de la procedencia del menor, los medios de transporte y el circuito utilizado serán de uno u otro tipo: viajan en avión, barco, patera, tren, camión, autobús, etc. Los menores que provienen de África subsahariana y de América Latina llegan en avión, los de Asia y los de Europa del Este llegan mayoritariamente por vía terrestre recorriendo largas distancias de un país a otro, y, los del Magreb utilizan la vía marítima y terrestre. Respecto a las mafias, es difícil conseguir información debido a la escasa y poca fiabilidad de esta, y, aunque se saben que existen se desconocen qué mecanismos utilizan, qué formas de captación desarrollan, qué tipo de explotación, etc. Así, en Dinamarca se tiene constancia que bastantes menores llegan al aeropuerto acompañados de un adulto, perteneciente a alguna red mafiosa pagada por los padres; el adulto desaparece en cuanto deja al menor en el país. También en Bélgica se ha observado que las mafias han adoptado el sistema de ir dejando a los inmigrantes en las afueras de las fronteras o abandonándoles a lo largo de la costa o bien en las rutas transitadas por los camiones. Sin embargo en España y Francia los menores procedentes del Magreb no acostumbran a utilizar redes mafiosas.

La decisión migratoria del menor puede ser tomada de forma individual, familiar o social; aquella individual suele ser impulsada, mayoritariamente, por condicionamientos socio-económicos; la decisión familiar, normalmente puede ser tomada para proteger al menor o para buscarle una salida a la situación precaria en la que viven. De esta manera una vez el menor emigra el contacto de éste con su familia, puede adquirir múltiples formas: desde los que telefonan desde el primer día hasta los que no mantienen ningún tipo de contacto. Algunos menores suelen enviar dinero a su familia, ya sea producto de su trabajo en la clandestinidad, de los beneficios obtenidos por los hurtos realizados o de la mendicidad.

Marco Legal

La legislación internacional sobre menores ha cambiado considerablemente desde la primera Declaración de Ginebra de las Naciones Unidas de 1924, de la [Declaración Universal de los Derechos del Niño 1959](#) hasta la [Convención sobre los Derechos del Niño \(CDN\) de 1989](#), la cual se ha convertido en el texto sobre derechos humanos más refrendado de la historia. Sin embargo hay una gran diferencia entre ratificarla y aplicar sus artículos.

Cuando hablamos de menores inmigrantes no acompañados, no está tan claro que se aplique íntegramente la legislación internacional de protección de menores porque en gran parte de los países donde emigran los menores prevalecen las leyes migratorias. En Europa existen dos grupos de países diferenciados según el acceso al territorio: en el primer grupo (Dinamarca, Suiza y Bélgica) la única vía de acceso al país es a través de la demanda de asilo, y para demandar el estatuto de refugiado se ajustan a lo especificado en la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951](#); aunque de todos modos en estos países se debe asegurar la protección mientras sean menores siguiendo la normativa de la CDN. Por otro lado, en el segundo grupo de países (Francia, España, etc.), los menores acceden al territorio de forma irregular y sin documentación. Una vez estos menores son detectados son puestos a disposición de la administración competente en protección de menores. Una forma regular de acceder al territorio sería mediante la demanda de asilo, opción ésta muy poco solicitada.

Percepción social de los MNA

El debate y la percepción social de los menores no acompañados fue casi inexistente durante los inicios del fenómeno. En los países demandantes de asilo la sociedad no distinguía entre asilados adultos o menores. Recientemente se está produciendo un cierto cambio en esta percepción. En cambio, en los países en los que los menores no acompañados acceden al territorio de forma irregular ha existido una presencia más o menos relevante en los medios de comunicación que ha producido una construcción social específica sobre el fenómeno.

En Dinamarca, exceptuando *Save the Children* que ha denunciado repetidamente los problemas referentes a la atención y cuidados otorgados a los menores, prácticamente ninguna institución, que no sea de atención directa, se ha interesado por estos niños y jóvenes. En Suiza, en estos últimos 10 años, en algunos medios de comunicación y partidos políticos se mantiene una posición hostil hacia los demandantes de asilo, así esta hostilidad también constituye un obstáculo para la integración y percepción social de los menores no acompañados. En Bélgica, de forma similar a Suiza, los menores no acompañados son percibidos con los mismos prejuicios y estereotipos ya existentes en los inmigrantes demandantes de asilo. Y Finalmente en España, en general, el tratamiento de los medios de comunicación, respaldado por las diferentes administraciones, ha provocado cierta alarma social.

Para contrarrestar con la percepción social negativa de los menores no acompañados en la opinión pública de alguno de estos países es importante destacar la creación de plataformas ciudadanas para defender los derechos de los menores en Bélgica y España. Concretamente en España hay tres constituidas, una estatal y dos regionales. Estas plataformas han conseguido hacer oír su voz en los medios de comunicación y ante las administraciones, y se han convertido en interlocutores adecuados entre los diferentes departamentos de la administración y la sociedad civil.

Recursos existentes

Cuando se habla de servicios y recursos existentes para atender a los MNA se ha de tener en cuenta la diversidad de modelos de acogida de los países europeos; principalmente, esta diversidad viene condicionada por el modelo de acogida característico en el acceso de cada país (asilo o irregularidad). Como característica común compartida por todos los países, resaltar que los procesos y circuitos para la de atención de los MNA están institucionalizados. A pesar que en cada país existe una legislación propia para resolver los procedimientos y la atención a este colectivo, en todos los países se sigue un itinerario general común: detección de los menores, espera en un recurso de transición con el objetivo de resolver su permanencia en el país, asignación de un recurso definitivo, y por último, al cumplir la mayoría de edad, expulsión del sistema de protección social y/o expulsión del país.

En el primer grupo de países demandantes de asilo, la detección de estos menores se suele producir, en general, en los lugares fronterizos, por lo tanto tienen la obligación inmediata de proceder a los trámites de la solicitud de asilo si quiere permanecer en el país. Durante esta fase de "pre-asilo" y de espera se le traslada a un centro, en el cual permanece hasta que se dictamina una resolución. Si la solicitud es resuelta de forma positiva se le traslada a otro recurso, el cual suele tener un objetivo educativo y de inserción a largo plazo el cual puede tomar la forma de centro residencial, piso tutelado o bien familia de acogida. En el caso de que la solicitud sea denegada se procede a su expulsión.

En el segundo grupo, en donde los menores acceden de forma irregular, rige mayoritariamente la "protección al menor" y su posterior derivación a la administración competente de esta materia. Sin embargo, a pesar de esta inclusión, muchos de los recursos diseñados para este colectivo se crean específicamente para ellos. La detección de estos menores suele hacerse a través del trabajo de calle y de las fuerzas de seguridad; la responsabilidad de dictar la medida de protección y del posterior internamiento en un centro recae en los jueces de menores. Este internamiento, que suele hacerse en centros de primera acogida (urgencias, albergues, etc.), suele ser de transición, hasta que no se decide un recurso más apropiado teniendo en cuenta las características psico-sociales del menor y las limitaciones de la propia administración. Estos recursos van desde los centros residenciales, los pisos tutelados hasta los pisos para mayores edad.

Existe un tercer grupo de países, en el cual se combinan los dos modelos de acogida anteriores, de asilo y de protección. Este sería el caso de Francia e Italia.