

Antiguo tren transformado en espacio educativo y lúdico para menores en riesgo. Centro Baity de Casablanca, Marruecos (2000)



© Violeta Quiroga

*La verdadera filosofía es reaprender a ver el mundo.*

Merleau-Ponty



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta investigación pretende contribuir a **detectar y dar a conocer la realidad de los menores migrantes no acompañados en Europa (MMNA), con objeto de garantizar sus derechos** como menores, promocionando un tipo de política común en los países europeos acorde con tales derechos.

## 1. La denominación de los MMNA

Los MMNA reciben **distintas denominaciones** en cada país.

Los términos utilizados en cada país para designar a los MMNA son indicativos de la percepción que se tiene del fenómeno y permiten entender mejor cómo se desarrollan en los diferentes países las políticas sociales y las legislaciones aplicadas a este colectivo, así como la heterogeneidad y diversidad del fenómeno.

Con todo, en el ámbito europeo la terminología más difundida se ajusta a la idea central de “menor no acompañado” pero con importantes diferencias en la conceptualización legal y social acerca de qué es un MMNA en los diferentes países.

## 2. El significado de “no acompañado”

Se trata de menores extranjeros de menos de 18 años, aunque el concepto de “no acompañado” puede tener un sentido más restringido o más amplio.



Son menores que llegan a Europa **sin padres o tutores** legales, y en el caso de que vengan acompañados de un adulto, éste puede pertenecer a una organización con fines ilícitos o, en menor medida, acompañados por algún familiar que **no puede atenderle adecuadamente**.

La manera en que los propios MMNA se definen o se denominan a sí mismos es también importante para el conocimiento del fenómeno, ya que es muy indicativa de sus motivos y de sus vivencias.

## 3. Una propuesta de definición

Desde el proyecto CON RED proponemos como definición la de menor migrante no acompañado, dando a cada elemento de esta denominación su pleno sentido:

**Menor:** porque son niños y adolescentes menores de 18 años o que han llegado con esa minoría de edad y que tal condición es la que debería prevalecer en su acogida en el país de destino.

**Migrante:** porque estos menores se desplazan a Europa con un proyecto migratorio, voluntario o impuesto, que puede tener distintas causas pero siempre generadas por situaciones de privación y de vulnerabilidad.

**No acompañado:** porque la característica básica de su situación en el país de destino es la indefensión al no disponer de adultos que los tengan a su cargo prestándoles la atención necesaria, con independencia de las relaciones mantenidas con adultos durante el proyecto migratorio.

Esta definición incluye tanto a los que han accedido al país de destino a través de una **solicitud de asilo** como a los que lo han hecho de **forma irregular**.

En el momento actual debemos considerar a los MMNA como **transmigrantes**. Los avances en tecnología, comunicación y transporte ayudan a que la **conexión entre origen y destino** esté muy presente, no sólo en la vida cotidiana, sino también en el diseño del proyecto migratorio de los MMNA, a pesar de las dificultades para acceder a Europa. El transmigrante invierte y mantiene las **redes sociales** en origen.

#### 4. La visualización del fenómeno de los MMNA en Europa

Las migraciones de niños y adolescentes se han producido con anterioridad a lo largo de la historia de Europa. Pero 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 los adultos, tal como queda expuesto en el Convenio de Naciones Unidas de Derechos del Niño (1989).

**El fenómeno de los MMNA se visibiliza durante la década de los 90.** Un momento álgido de crecimiento de su presencia se produce en todos los países estudiados a partir de los años 1998 y 1999.

La percepción del MMNA se mueve entre dos polos. Un enfoque es considerar al menor de edad como una **víctima** que debe ser sujeto de protección a través de modelos que infantilizan o devienen excesivamente proteccionistas. La segunda visión es concebir al MMNA como un **problema de orden público** en potencia, debido a su situación de irregularidad y de provisionalidad jurídica y también por su condición de joven.

Frecuentemente **se estigmatiza a los MMNA** ofreciendo de ellos una imagen que se ajusta al patrón de jóvenes delincuentes o que no pueden adaptarse al tipo de vida de la sociedad de acogida.

A pesar de ello, en el ámbito europeo, las cuestiones que afectan a estos niños y jóvenes continúan siendo relativamente **imperceptibles tanto en la legislación como en la política.**

A principio de los años 90 aparecen los primeros documentos que se refieren a los MMNA, unos son de carácter jurídico (sobre todo en aquellos países con modelo de asilo) y otros son de investigación (sobre todo en aquellos países con modelo de protección). Entre 1995 y 2000, buena parte de los documentos que aparecen sobre los MMNA se centran en las dificultades en la intervención socioeducativa. En este mismo período, los medios de comunicación empiezan a hacerse eco de la existencia del fenómeno.

#### 5. La realidad actual: número, género y edad de los MMNA

**En 2002, más de 30.000 MMNA fueron registrados en el conjunto de 17 países europeos y la tendencia en 2003 fue el aumento del número de menores.** Pero el fenómeno es mucho mayor porque se ha constatado que muchos menores no están reflejados simplemente porque no están detectados. Los países que más menores registran en estos años son **Italia, España y Reino Unido.**

Los MMNA son principalmente de **género masculino**. Los MMNA de **género femenino** no son tan **visibles** porque su llegada a menudo se produce por otros circuitos más ocultos y de carácter mafioso, para su explotación sexual o de otro tipo.

La edad mayoritaria oscila entre **15 y 17 años.**

#### 6. Origen de los menores

Conocer los factores de emisión nos permitirá prever las potenciales zonas de origen de los menores.

Según la demografía, a escala mundial, la gran mayoría de los niños y adolescentes se encuentran en Asia y el África Subsahariana.

Los países de origen de los menores tienen un elevado índice de pobreza o sufren conflictos armados.

Los continentes principales de emisión de MMNA con destino a Europa son: África y la propia Europa. Las grandes áreas geográficas de emisión son: **África Subsahariana, Magreb y Europa del Este.**

#### 7. Motivos de emigración de los MMNA

Se pueden distinguir dos grupos:

**Migración política:** los menores provienen de familias acomodadas, con pocos miembros, contextos de seguridad económica, buen nivel de escolarización y escaso contacto con el mundo laboral.

**Migración económica:** familias empobrecidas y numerosas, en condiciones precarias y de inestabilidad económica, escolaridad inacabada en edades tempranas e incipiente contacto con el mundo laboral. También se da la migración para mejorar las expectativas sociales y/o culturales. Éste suele ser un motivo complementario a los dos anteriores.

## 8. La decisión de emigrar

Puede ser:

**Familiar:** para proteger al menor, para ayudar a la familia y para mejorar las condiciones sociales del menor.

**Individual y/o con el grupo de iguales:** para buscar trabajo o para mejorar sus expectativas de futuro. En este caso la familia puede o no saberlo. La actitud de la familia respecto a la voluntad migratoria del menor puede ser de rechazo y evitación, de resignación o de apoyo.

## 9. Destino de los menores

Habitualmente, las principales regiones de asentamiento de los MMNA coinciden con la capitalidad del país (**Zealand-Copenhague, Bruselas-Bruselas, Lisboa y Valle de Tajo-Lisboa, Leinster-Dublín, París-París**) o con capitales de las regiones más desarrolladas (**Lombardía-Milán, Cataluña-Barcelona, Zurich-Zurich y Leman-Ginebra**).

Los MMNA emigran a zonas donde hay una mayor concentración de emigrantes de la misma nacionalidad, que normalmente coincide con las zonas más desarrolladas del país. La diversa distribución en los países de acogida también está condicionada por otros factores: la cercanía o facilidad de transporte; los lazos históricos, económicos y lingüísticos entre el país de origen y el de destino (por ejemplo: antiguas colonias); la presencia de compatriotas (especialmente si son familiares o conocidos) las distintas trayectorias, legislaciones y políticas sociales de acogida que presenta cada país; etc.

## 10. Patrones migratorios y medios de transporte

Se pueden definir tres patrones migratorios a partir del vehículo o medio de llegada al país de destino:

### La llegada en avión

En avión llegan a las capitales de todos los países, algunos de forma directa desde el país de origen y otros haciendo escala en algún país europeo. Los menores que no llegan directamente en avión al país de destino, lo hacen a un país cercano para después trasladarse en camión o en coche de forma clandestina.

Normalmente, los MMNA que llegan con este transporte proceden de países que sufren conflictos armados y/o graves disturbios (África Subsahariana, algunos países de Oriente Medio y Asia), y por esta causa los menores solicitan asilo

por miedo a la persecución o por la falta de protección ante violaciones de derechos humanos.

Los menores se dirigen, principalmente, a países con el modelo de asilo como Dinamarca, Suiza, Bélgica, Irlanda y Portugal, y en menor cantidad a países con modelo de protección a la infancia (España, Italia y Francia).

Normalmente, los menores llegan en avión con un adulto que los acompaña, sea un familiar, un conocido o un intermediario de una organización más o menos legal.

### La llegada en embarcaciones marítimas

En embarcaciones marítimas, con sus diferentes modalidades (ferrys, barcos de carga, botes, chalupas, pateras...), llegan a las zonas del continente europeo más próximas a su origen o para cruzar de un país a otro (Albania-Italia, Marruecos-España, Marruecos-Francia, Argelia-Francia, Inglaterra-Irlanda).

Los MMNA llegan de países cercanos (Marruecos, Argelia, Albania, algunos países subsaharianos...) que padecen fuertes crisis económicas frecuentemente relacionadas con situaciones políticas poco estables.

Los menores acceden a países europeos de forma clandestina y se establecen en aquéllos donde la legislación les es más favorable, porque acceden a los sistemas de protección a la infancia que tienen estos países (España, Italia y Francia).

Pueden ir solos o en grupo de iguales en las mismas condiciones. Menos frecuente es que sean acompañados por un adulto, ya sea un familiar, un conocido o un intermediario de alguna organización con fines ilícitos.

### Llegada en transportes terrestres

La vía terrestre (camión –escondido dentro o debajo-, autobús –escondido debajo o de pasajero-, coche –escondido dentro o de pasajero- y tren) es el medio escogido para realizar los trayectos de un país a otro dentro del continente europeo y, en menor medida, dentro de los continentes asiático y africano.

En Asia o África utilizan este medio después de utilizar los anteriores (avión y/o barco) para seguir su camino al país europeo elegido. Los menores de países de Europa del Este realizan el trayecto con este tipo de transporte, ya sea de forma regular (como turistas en autobús, tren o coche) o de forma irregular (escondidos dentro de camiones o coches). Algunos menores acceden a países europeos de forma regular (Rumania-Italia, Francia-España), mientras que otros lo

hacen de forma irregular (Marruecos-Francia, Albania-Italia), y se establecen en aquéllos donde la legislación les es más favorable (Afganistán-Dinamarca, Congo-Bélgica, Nigeria-Irlanda, Marruecos-España, Rumania-Italia...).

Algunos menores son acompañados por un adulto, sea un familiar, conocido o intermediario de alguna organización ilícita, otros van solos o con otros miembros del grupo de iguales en las mismas condiciones.

### 11. Presencia de organizaciones con fines ilícitos

De los **ocho países europeos investigados hemos detectado que al menos siete de ellos cuentan con menores que acceden al territorio a través de alguna organización migratoria clandestina y que organizaciones de carácter mafioso o con fines ilícitos continúan ejerciendo algún tipo de control sobre los menores.**

Se pueden distinguir dos tipos de redes: las redes que explotan el mercado lucrativo de la entrada clandestina en Europa y las redes mafiosas que pueden explotar al menor en el país de acogida. En algunos casos se trata de la misma organización.

Esta realidad es **una muestra de la fragilidad de los MMNA** y de los peligros a los que están expuestos y exige una actuación de las autoridades de los distintos países para erradicar la presencia y la actuación de estas organizaciones.

### 12. Características de los menores en el momento de llegada

La dureza y condiciones del viaje migratorio y su duración conlleva déficits en muchos ordenes (salud, educación...).

Cuando la **motivación migratoria es fundamentalmente económica**, estos menores **esperan trabajar y ganar dinero** en el lugar de acogida. Sus expectativas en éste y en otros ámbitos chocan con las condiciones reales de la acogida y con la percepción que de ellos tiene la sociedad receptora.

Dadas las condiciones de origen, en muchos casos presentan déficit de escolarización o analfabetismo. Su adaptación escolar es difícil y se encuentran cerrado el mercado de trabajo, tanto por cuestiones legales (minoría de edad, permiso de trabajo...), como por su escasa calificación profesional. La inmersión en el sistema educativo normalizado del país de acogida es siempre difícil. La dificultad es mayor cuanto mayor sea la edad del menor.

**Los menores a su llegada viven una fuerte ruptura de expectativas e incluso de autoimagen.** Mientras la emigra-

ción supone la separación drástica del joven de su contexto social original y comenzar a dar contenidos a un proyecto (emigrar, convertirse en individuo autónomo, autosuficiente, y hasta sustentador de la familia), que puede ser entendido como una forma de volverse adulto, todo se ve contradicho por la imposición de la nueva definición (la de MMNA) que le convierte en individuo dependiente, en situación de más o menos desamparo, sobre el cual el Estado tiene atribuidas competencias de intervención.

### 13. La recepción de los MMNA y la legislación de los países de destino

El trato dispensado a los MMNA en Europa está más condicionado a los intereses estatales del control migratorio que a los derechos humanos y los derechos del niño.

En general, no se ha elaborado legislación específica en materia de MMNA sino que las normativas se han basado en la legislación existente sobre extranjería y/o protección a la infancia.

**Se incumplen muchos de los principios del Convenio de los Derechos del Niño.**

Las disposiciones legales de rango comunitario sobre MMNA son ambiguas e inespecíficas.

En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no se menciona a los MMNA, únicamente se citan categorías como "nacionales de terceros países", "personas desplazadas" o "niños en general".

### 14. Modelos de acceso de los menores al territorio

En los países estudiados se detectan tres modelos de acceso al territorio:

**Modelo de asilo:** atendidos según prevea la legislación de asilo emanada de la Convención de Ginebra. Es el caso de Suiza, Portugal, Bélgica, Dinamarca e Irlanda.

**Modelo de protección a la infancia:** atendidos por el sistema de protección de menores del país de destino según la Convención de los Derechos del Niño. Es el caso de Italia y de España.

**Modelo mixto:** Si el menor es detectado en la frontera tiene que solicitar asilo, pero si son detectados en el territorio no es necesario, siendo considerados menores desamparados. Es el caso de Francia.

## 15. Vulneración de derechos

En los tres modelos pueden producirse vulneraciones de los derechos del menor en alguna etapa del procedimiento:

- Los procedimientos son muy complejos, burocráticos y entrañan dificultades administrativas e idiomáticas.
- Existe un déficit de formación del personal que detecta y recibe al menor para atenderlos de forma específica.
- En general, los MMNA deben enfrentarse al desconocimiento y a la resolución de todas sus dudas completamente en solitario y sin la ayuda de nadie.
- No se garantiza la protección y la permanencia en el país de forma automática.
- Se efectúan repatriaciones sin comprobar la idoneidad de esta medida ni la seguridad que ofrece el entorno familiar del menor en su país de origen.

Además, en el **Modelo de Asilo**:

- Deben iniciar un procedimiento de solicitud de asilo igual al de los adultos, ya que no se han pensado circuitos diferenciados para los menores de edad.
- Hasta que la solicitud no es aceptada a trámite son confinados en lugares en régimen cerrado, exclusivo para extranjeros y compartido con adultos.
- Ante una repatriación, se puede aplicar un régimen de detención cerrado en caso de sospecha de fuga.

En el **modelo de protección a la infancia**:

- Aunque todos los países disponen de un servicio de tutela para atender a los menores, se está sustituyendo la concepción del menor desamparado con necesidad de protección por el de inmigrante extranjero.
- Los acuerdos bilaterales con los gobiernos de los países emisores de los MMNA se están instaurando como medida para llevar a cabo repatriaciones sistemáticas.

## 16. La acogida y la atención a los MMNA

Aunque los procesos iniciales presentan algunas diferencias, en general, los circuitos, el tipo de centros y su funcionamiento se fundamentan en principios análogos y presentan un dispositivo muy similar en todos los países, independientemente del modelo de acceso al territorio que se aplique.

Todos los países han pasado de acoger a los MMNA en los recursos pre-existentes (desde el ámbito de menores, centros de protección a la infancia destinados a los menores autóctonos; y desde extranjería, los centros de adultos) a crear recursos específicos para este colectivo y ha sido necesario replantear los programas y valorar si era más adecuado contar con los servicios específicos para MMNA o la convivencia con menores con distintas realidades (con programas de apoyo).

Se puede definir un “modelo de itinerario de atención”, conformado por tres etapas, que siguen todos los países: centro de primera acogida, centro de acogida y recursos definitivos.

Los **centros de primera acogida** atienden las necesidades más básicas del menor (la salud, la higiene, el alojamiento y la alimentación). En ellos están alojados entre dos y tres meses. La permanencia en estos recursos de primera acogida suele ser percibida por los MMNA como un tiempo perdido.

Posteriormente, el MMNA debe esperar la respuesta a su solicitud de asilo o el diagnóstico que guíe la propuesta de la medida educativa en un **centro de acogida temporal**.

Los **recursos definitivos** son los centros residenciales, las familias de acogida, los pisos con seguimiento educativo y el alojamiento en pensiones. Estos recursos procuran que los menores se vean capacitados para moverse autónomamente por el país de acogida, comprenderlo e integrarse en su vida social y cultural.

El procedimiento legal es el que marca el ritmo de las distintas etapas en los dispositivos de acogida.

Los procesos y circuitos para atender a los MMNA están institucionalizados. La gestión de los centros suele estar controlada por la administración, aunque en algunos países la gestión se halla en manos privadas, en varias de sus modalidades: concertados, subvencionados (en menor o mayor medida), etc.

## 17. Déficit en la atención a los menores

Destaca la falta de **adaptación de los dispositivos** de atención a la realidad de los menores; los centros se valoran como insuficientes y en todos los países existen incompatibilidades entre los objetivos educativos planteados y la realidad de los recursos. Pocos son los centros que tienen recursos económicos y humanos para hacer frente a un servicio de estas características.

Generalmente, los distintos países **no cuentan con recursos dirigidos a los MMNA que llegan a la mayoría de edad**

(excepto algunos servicios muy minoritarios), por lo que se procede a “expulsar” radicalmente al MMNA de los dispositivos de atención utilizados hasta el momento.

Los **problemas de documentación** dificultan mucho la inserción laboral. Negar al MMNA en edad laboral el poder ejercer una actividad laboral constituye una grave discriminación de los menores extranjeros respecto a los menores nacionales de los países europeos. Dicha exclusión pone graves obstáculos a la integración social del menor, agravando la marginación y favoreciendo su explotación en el ámbito del mercado negro o en actividades ilegales o bien obligándole a ser dependiente de los servicios socio-asistenciales de cada país.

La **lentitud en adaptar el marco legal y los procedimientos** de tramitación de permisos de residencia son un problema muy grave que debe poder ser estudiado para agilizar los trámites. Un ejemplo de estas dificultades que parece estar muy extendido en todos los países, es la tramitación de la documentación relacionada con los permisos de residencia. Los trámites son lentos y este tiempo de espera se prolonga tanto que muchos son los MMNA que llegan a la mayoría de edad sin obtener los documentos necesarios para residir legalmente en los países europeos, sobre todo aquéllos que llegan a Europa con 16 o 17 años.

**Todo esto provoca situaciones de vulnerabilidad e indefensión en los menores.** Por tanto, es clara la necesidad de acelerar los trámites legales para evitar la permanencia excesiva en los centros de acogida. Un periodo de gran incertidumbre e inestabilidad sobre su futuro puede inducir al menor -cuya identidad personal y social está formándose- a abandonar cualquier recurso positivo de integración y decantarse por opciones marginales y con riesgo; situación que influirá de forma muy negativa en la formación de su identidad.

Algunos menores, en número difícil de cuantificar, no pueden ser integrados o acogidos con éxito en los circuitos de atención y protección. Estos menores se encuentran en situaciones de **irregularidad, clandestinidad y total desprotección**. En estos casos la vulnerabilidad y el riesgo personal son muy elevados, no sólo de exclusión social, sino de ser víctimas de tráfico de menores, prostitución infantil, violencia de distinto signo...

**Las redes de apoyo del menor** (compatriotas adultos, otros MMNA, asociaciones,...) juegan un papel muy importante en cuanto a la solidaridad y el apoyo formal o informal que pueden ofrecer. Hay que **potenciar las posibilidades de construcción o reconstrucción de estas redes de apoyo sin que ello signifique que puedan suplir la atención institucionalizada.**

# RECOMENDACIONES FINALES

**1.** Sería deseable una definición jurídica común en Europa del concepto de menores migrantes no acompañados y de los derechos que se les deben reconocer en todos los estados. En esta línea se debería conseguir el mismo nivel de protección para los menores del propio estado que para los menores inmigrados.

**2.** La ratificación de la Convención de los Derechos de la Infancia mayoritaria en Europa debería comportar la aplicación de sus garantías a todos los menores residentes sea cual sea su estatus jurídico.

**3.** Lamentablemente, se constata que el crecimiento del fenómeno de los MMNA ha generado un endurecimiento o un deterioro de las normas de asilo o protección en algunos países. Frecuentemente las autoridades de los países receptores plantean el retorno al país de origen como única medida o como la mejor medida en todos los casos.

**4.** Aunque el retorno pueda ser una medida a considerar, no debería imponerse de manera obligatoria y sin atender la opinión del menor ya que, en muchos casos, esta medida acentuaría su situación de desamparo. Todas las repatriaciones deberían conllevar un estudio pormenorizado para garantizar la seguridad del menor en el país de origen, entendiendo seguridad en un sentido amplio: un país sin violencia, necesidades cubiertas, derecho a la educación, acceso a la salud... En el caso que haya dudas para garantizarla no se puede llevar a cabo esta medida.

**5.** Se debería tener en cuenta a los países de origen en todo el proceso migratorio del MMNA en Europa, no sólo en lo referente al retorno.

**6.** La adaptación de los menores a los recursos de atención no es fácil. Cuanto más inespecífico y provisional sea el recurso más difícil será la adaptación con lo que las fugas pueden ser numerosas.

**7.** Se debería superar la falta de adaptación de los recursos de atención a la realidad de los menores; la insuficiencia de recursos definitivos en el dispositivo normalizado de protección y la falta de profesionales especializados (tanto de la intervención social o socioeducativa como de profesionales en contacto con esta realidad, como lo de la seguridad, de la justicia, de la salud...).

**8.** Los menores que se encuentran al margen de los dispositivos de protección (tanto los que están de algún modo controlados por organizaciones criminales o con fines ilícitos o los que no) deberían suponer una urgencia para la atención de las administraciones y sociedades de los países de acogida.

**9.** En el momento en que los menores cumplen la mayoría de edad, hay que evitar situaciones de abandono institucional que se dan por la expulsión automática de los circuitos. Se precisan recursos específicos para esta etapa y de transición a la plena autonomía.

**10.** Hay que preparar la desinstitucionalización con recursos que deben partir de la propia red social y desde el entorno más inmediato a los jóvenes (acompañamiento externo a cargo de adultos referentes no profesionales, programas de acogimiento temporal en familias, etc.)

**11.** En paralelo se precisa un trabajo comunitario que permita reducir los estereotipos y los prejuicios que en la comunidad existan hacia estos jóvenes inmigrantes.

**12.** Se debería incentivar la investigación como herramienta de conocimiento para mejorar la atención de los MMNA, y haciendo especial hincapié en aquellos colectivos más vulnerables desde una perspectiva transnacional y de género.