

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

1. ¿Quiénes son los MENA?

Los menores extranjeros no acompañados (MENA) que llegan a España provienen en su mayoría de Marruecos y Argelia, África Subsahariana y de los países del Este, sobre todo de Rumanía. Representan los nuevos sujetos de movilidad, protagonistas de lo que algunos expertos describen como la tercera fase migratoria: la primera generación estaba constituida por la emigración del padre hacia Europa, la segunda por la madre como efecto de la reagrupación familiar y la tercera, por la del niño emigrante sin su familia de origen¹. Esta última fase del proceso migratorio se inicia a finales de los años 90, con el cierre y control de las fronteras europeas, las políticas de visado y la emigración clandestina de los adultos.

Los MENA procedentes de Marruecos, que por su cercanía geográfica, son los que representan un mayor porcentaje del total de menores que llegan a España, suelen ser chicos de entre 14 y 18 años, con vínculos familiares, cuyo proyecto migratorio está encaminado a mejorar su situación personal y familiar. Lejos de la imagen estereotipada y distorsionada por los medios de comunicación y las autoridades políticas, que los describe como “chicos de la calle”, “delincuentes”, “drogodependientes”, “pequeños carteristas” y, por lo tanto, motivo de peligro y amenaza contra la seguridad personal y patrimonial, la mayoría de ellos proceden de

entornos familiares inestables debido a dificultades económicas por enfermedad de uno de los padres, desempleo o precariedad laboral; huyen de la pobreza y de la falta de oportunidades de educación y de empleo en su país.

Sólo un 15% de los candidatos a la emigración son chicos de la calle, sin vínculos familiares y que han hecho de la calle su “hogar”². Esto no quiere decir que muchos de ellos, una vez en España, acaben convirtiéndose en chicos de la calle, cuando ante la amenaza de ser repatriados a la fuerza, huyen de los centros de acogida, como han denunciado algunas ONGs. En la Comunidad Autónoma de Madrid es frecuente que la Policía entre de madrugada en los centros de acogida para llevárselos directamente al aeropuerto y ser devueltos a Marruecos sin garantías para los menores, y sin avisar a las familias del regreso de sus hijos.³ Una vez devueltos a Marruecos, los menores se encuentran solos, y tienen que “buscarse la vida” con sus propios recursos, lo que les conduce a la calle como medio de vida, reintentando de nuevo todas las veces que haga falta el salto a España. Los menores migrantes no acompañados a veces pasan largos periodos de tiempo

² Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. *Entre la represión y la protección. Menores extranjeros no acompañados en Andalucía (MENA)*. Junio 2006.

³ Comunicado “Nuevas repatriaciones de Menores Extranjeros sin garantías” Madrid y Rabat, 30 de noviembre 2005, firmado por la Coordinadora de Barrios, SOS Racismo Madrid, Colectivo Al Jaima, Asociación Apoyo, Asociación Madres Unidas contra la Droga, Fundación Raíces, Asociación Fanti, Asociación, Alucinos, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

¹ Liliana Suárez, “Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el Mediterráneo occidental”, *Migración y Desarrollo*, abril, 2004: 35-48.



viviendo en las calles de Marruecos, en tránsito desde sus hogares hasta la frontera o el puerto, intentando cruzar la frontera con España por primera vez o intentando regresar a España después de haber vuelto a Marruecos por la fuerza. Investigaciones recientes revelan que la mayoría de los menores que viven en las calles de las ciudades portuarias o fronterizas marroquíes son menores migrantes no acompañados. Un estudio llevado a cabo en marzo de 2000 en el norte de Marruecos, patrocinado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) concluyó que sólo un pequeño número de esos menores era realmente niños de la calle. El estudio revelaba que “muchos de estos menores no son niños de la calle de Tánger, sino niños a la espera de cruzar a España o niños que han regresado de España y están intentando cruzar otra vez”.

A pesar del gran número de menores que viven en la calle, Marruecos carece de un sistema que garantice el regreso de esos menores a tutores adecuados o su envío a instituciones con capacidad y voluntad para cuidar de ellos. La legislación marroquí proporciona pocas instrucciones sobre las acciones a emprender si un menor es hallado fuera de un medio familiar

y necesita protección y cuidados, y sobre los organismos públicos responsables de actuar en esas circunstancias. Defensores de los derechos infantiles, representantes de organizaciones gubernamentales internacionales en Marruecos, e incluso algunos cargos públicos marroquíes reconocen que las instalaciones destinadas a la protección de menores son insuficientes para atender la demanda y la mayoría de ellas incumplen los estándares internacionales relativos al cuidado de menores⁴.

Asistimos así a un proceso de marginalización de los menores, al ser tratados como inmigrantes irregulares más que como menores en situación de desamparo y necesitados de protección.

El proyecto migratorio es una de las estrategias que utilizan las familias para garantizar a sus hijos un futuro en el país de destino (en Marruecos la tasa de paro entre los jóvenes es del 34%); al ser menores creen que tienen menos posibilidades de ser expulsados/rep-

⁴ Informe de Human Rights Watch “España y Marruecos. Callejón Sin Salida: Abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños migrantes”. Mayo de 2002. Vol.14, No. 4.

triados a su país de origen que los adultos irregulares. La emigración de menores marroquíes tiene sus raíces en la situación socioeconómica y política de este país, agravada por la falta de sistemas de protección de menores, víctimas de la violencia sistemática que se ejerce sobre ellos, tanto por parte del Estado como por parte del resto de la sociedad. Como se ha indicado más arriba, Marruecos carece de una política social que garantice la protección social de la infancia, situación reconocida por el Defensor del Menor Andaluz: "(...) todas las personas consultadas –formal o informalmente- sobre la situación del Sistema de Protección de Menores en Marruecos coincidían en calificar de primario y deficiente dicho sistema, considerándolo escasamente preparado y dotado para atender las necesidades del elevado número de menores que padecen situaciones de riesgo en Marruecos y claramente incapaz de afrontar con garantías la incorporación al mismo de un elevado número de menores como el que podrían ser retornados desde nuestro país si se llevan a cabo los acuerdos que se prevé firmar entre los Reinos de España y Marruecos."⁵

2. La doble discriminación de los MENA

El menor extranjero (por su doble condición de menor de edad e inmigrante) se halla sometido a dos tipos de normas jurídicas: la Ley de Extranjería y la Ley Orgánica de Protección a la Infancia. Según la aplicación de la primera son extranjeros en situación de irregularidad y por lo tanto, objeto de expulsión. Según la segunda, el menor es sujeto de derechos y como tal, persona que puede opinar sobre los derechos que le afectan; esta ley proclama que el interés superior del menor habrá de ser tenido en cuenta por encima de cualquier otro interés legítimo. Sin embargo, como denuncia la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía "en la práctica, para el caso de los menores extranjeros no acompañados, este principio es puesto en cuestión, dado que los menores extranjeros sufren un trato que no da prioridad a su condición de menor potencialmente en desamparo, sino por el contrario el acento se pone sobre su condición de inmigrante en situación irregular."⁶

⁵ Informe Especial sobre menores inmigrantes en Andalucía. Defensor del Pueblo 2004.

⁶ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. *Entre la represión y la protección. Menores extranjeros no acompañados en Andalucía (MENA)*. Junio 2006.

Cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado localizan a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, el proceso jurídico implica en primer lugar, la determinación de la edad; en segundo lugar, una vez determinada ésta, si se trata de un menor, se ha de resolver o bien la repatriación a su país de origen o la permanencia en España. Según el principio del interés superior del menor, la repatriación sólo puede acordarse una vez localizada e informada la familia o bien cuando existen en el país de origen servicios de protección de menores que garanticen la ausencia de riesgo o peligro para su integridad. Transcurridos nueve meses desde que el menor es puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si ésta no hubiera sido posible, se procederá a otorgarle la autorización de residencia en España. El hecho de que se haya autorizado la residencia no será impedimento para la repatriación del menor, cuando posteriormente pueda realizarse. En el caso de menores tutelados por la entidad de protección de menores competente que alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la citada autorización de residencia y hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social, ésta podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales.

La contradicción que presenta este proceso jurídico está fundamentalmente en que prima el estatus del menor como inmigrante irregular y, por lo tanto, problema de seguridad y orden público más que como menores en situación de riesgo por la falta de recursos económicos, sociales y culturales que les garanticen unas condiciones de vida digna. Si bien la ley indica que se debe respetar "el interés superior del menor", la definición de este principio se hace atendiendo más el interés del país receptor, que no es otro que el control de los flujos migratorios y la represión de la inmigración clandestina. Y así "en bien del menor", la autoridad administrativa se inclina por su repatriación, sin tener en cuenta los deseos del menor ni de su familia. Deseos que no puede expresar de manera legal, porque como ha denunciado Amnistía Internacional, el menor se encuentra sin repre-

sentación jurídica, no tiene derecho a la asistencia de un abogado, ni tiene derecho a comparecer ante el juez. Su única posibilidad, vía su tutor o el Defensor del Menor, es de interpelar a la Administración, que así ejerce el doble papel de protector (tutela) y represor (ya que decide sobre su eventual expulsión), lo que constituye claramente un conflicto de intereses y una vulneración de la separación de poderes.⁷

Pero, sobre todo, se viola la Ley y en particular el artículo 92 del Reglamento de la Ley de Extranjería 14/2003, que estipula:

- la garantía de que se oirá al menor antes de tomar la decisión de repatriarlo
- la mención expresa a que la decisión sobre la repatriación se basará en el principio del interés superior del menor
- que se establezca expresamente que la repatriación del menor sólo procederá si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen
- que no procederá la repatriación cuando se verifique la existencia de un riesgo o peligro para la integridad del menor o de su persecución o la de sus familiares, respetándose así el principio de no devolución.

Las repatriaciones involuntarias y forzadas de menores a Marruecos se están realizando sin ninguna garantía para los primeros, puesto que además de no existir en Marruecos un sistema de protección y atención social para los menores, la Ley marroquí relativa a la inmigración y emigración irregular, castiga con una multa de 3000 a 10000 dirhams (de 270 a 900 ?) y/o con un encarcelamiento de uno a seis meses a toda persona que deja clandestinamente las fronteras terrestres, marítimas o aéreas de Marruecos. La existencia de una Ley como ésta implica al menos dos cuestiones: la primera que contraviene los acuerdos internacionales que prevén el derecho y la libertad de circulación (Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos de

⁷ Amnistía Internacional de España “España: Oportunidades perdidas y mejoras insuficientes en materia de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional a la reforma del Reglamento de Extranjería”. Diciembre 2004

1966, que establece en su artículo 12 que “nadie puede ser privado del derecho a dejar su país”); la segunda, que no se distingue entre los adultos y los menores en esta Ley, puesto que las penas infligidas se imponen a “toda persona que deja clandestinamente” Marruecos. Esto significa que un menor repatriado de España hasta Marruecos puede ser sancionado con una multa y/o con una pena de cárcel cuando es remitido a las autoridades policiales de su país, lo que constituye claramente un riesgo o peligro para la integridad del menor.

3. La Cooperación al Desarrollo como coartada para legitimar las repatriaciones de menores

Ante las continuas denuncias de asociaciones, ONGs, instituciones en defensa de los derechos humanos nacionales e internacionales⁸, de las prácticas de repatriación de los menores marroquíes sin las garantías estipuladas por el ordenamiento jurídico español, la administración española ha optado por utilizar la Cooperación al Desarrollo para legitimar su actuación represora y punitiva hacia estos menores.

Uno de los requisitos legales para el retorno, como ya hemos indicado en varias ocasiones, es la existencia de un sistema de protección preparado y capacitado para atender las necesidades de los menores que padecen situaciones de riesgo en su propio país. La existencia de centros de acogida en Marruecos salvaría la cláusula que impide repatriar a los menores cuando no habiendo encontrado a su familia el país de origen no garantiza la seguridad ni bienestar del menor. Pues bien, la creación de este tipo de centros en Marruecos es el nuevo objetivo estratégico de la cooperación al desarrollo del gobierno español y de las comunidades autónomas afectadas por el fenómeno de los

⁸ “Callejón sin salida: Abusos cometidos por las autoridades Españolas y Marroquíes contra niños migrantes” Human Rights Watch (2002); Rapport sur les expulsions à Melilla, PRODEIN (2003); Informe del Defensor del Pueblo Andaluz sobre la situación en Andalucía de los menores no acompañados (2003); Informe de Amnistía Internacional sobre la aplicación de la Instrucción 3/2003; “Menores no acompañados: Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España”, Save the Children (2004); “Mineurs en Frontières: Expulsion des mineurs marocains sans garantie et violation des droits”, Feferation SOS Racisme, 2004.

menores inmigrantes no acompañados (Andalucía, Cataluña, Madrid...).

Tras la quinta reunión del Grupo de trabajo permanente hispano-marroquí, celebrado en Madrid en julio de 2005, la secretaria de Estado para la Inmigración y Emigración anunció que el gobierno español cofinanciaría la construcción de centros de acogida de menores en territorio marroquí, en concreto, en la zona septentrional (Tánger, Nador, Marrakech) con el fin de recibir a los menores no acompañados repatriados desde España. Con este proyecto, España se desresponsabiliza de su deber de protección hacia los menores desamparados que se encuentran en su territorio, además de ser una forma indirecta de cerrar sus fronteras; se desvirtúa así la cooperación al desarrollo, al presentar la construcción de esos centros dentro de este marco, siendo ésta una medida clara de externalización de las políticas europeas, con la complicidad de ciertas ONGs marroquíes o europeas dispuestas a gestionarlos.

En esta línea, la firma del Acuerdo bilateral de cooperación entre España y Marruecos de 6 de marzo de 2007, en materia de prevención de la “emigración ilegal”, protección y retorno de los menores no acompañados, es un paso más en la política europea de lucha contra la inmigración clandestina, que vulnera gravemente los derechos de los menores y la legislación de protección vigente. Como denuncia la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, en su manifiesto “Repatriación sin garantías de menores inmigrantes” (marzo 2007): “España se

sirve de la financiación de centros para menores devueltos desde sus costas en Marruecos para librarse de sus responsabilidades, internacionales y nacionales en cuanto al deber de protección hacia todo menor declarado desamparado en su territorio, sin distinción de situación administrativa o de nacionalidad”.

Sin embargo, la falta de perspectivas en Marruecos no puede mejorarse creando centros para los menores devueltos desde España, porque los menores seguirán intentando su proyecto de emigración mientras sus posibilidades sociales, económicas y políticas no cambien, aunque para ello deban poner en peligro casi siempre su integridad física.

Una última reflexión a la que nos conduce esta situación es el cuestionamiento de aquellas ONGs que consienten en ser utilizadas como instrumentos de legitimación de las políticas mal llamadas de desarrollo, aceptando gestionar estos centros en Marruecos. Ya no sólo porque son cómplices de las políticas represoras de los países europeos ante el fenómeno de la inmigración, cuyas raíces están a su vez en las políticas comerciales, económicas, de estos países, sino porque utilizan el sufrimiento y la necesidad de los niños que se ven obligados a emigrar de su país. A veces, hay que renunciar a aceptar subvenciones para subsistir como ONG cuando lo que está en juego es la dignidad de las personas, y especialmente, de los menores.

ANA M^a RIVAS

