

Bertha Verónica Prado
Manrique
Universidad de Málaga

La coordinación de políticas públicas: Clave para la protección de menores extranjeros en calle

Sumario

-

En los últimos años la ciudad de Ceuta ha sido testigo de una mayor afluencia de menores extranjeros no acompañados que permanecen en situación de calle en busca de mejores oportunidades en el continente europeo. Las circunstancias de estos jóvenes en calle los expone a continuos riesgos criminógenos y de victimización que exigen una respuesta de las autoridades autonómicas. Una de ellas fue la implementación del programa Premece, que tuvo como propósito prevenir la delincuencia de estos menores. Este artículo tiene como objetivo analizar la labor realizada por Premece desde la perspectiva de la coordinación de políticas públicas. Los resultados muestran la importancia de generar espacios de coordinación entre los agentes clave de la ciudad y el programa Premece para visibilizar a los menores en situación de calle como sujetos de protección. Asimismo, la necesidad de fortalecer los mecanismos intrainstitucionales para conseguir la implementación efectiva de acciones dirigidas a la protección de estos jóvenes.

Abstract

-

In recent years the city of Ceuta has witnessed an increased influx of unaccompanied foreign minors who remain in street situations looking for better opportunities on the European continent. The presence of these minors on the street exposes them to continuous criminogenic and victimization risks that demand a response from the autonomous authorities. One of these responses was the implementation of the Premece program, whose purpose was to prevent delinquency among these unaccompanied foreign minors. This article aims to analyze the work carried out by Premece from the perspective of public policy coordination. The results show the importance of generating coordination spaces between key agents and the Premece program in order to make unaccompanied foreign street minors visible as subjects of protection. Likewise, the need to strengthen intra-institutional mechanisms to achieve the effective implementation of actions aimed at the protection of these minors.

Title: Coordination of public policies: Key to the protection of foreign street children

-

Palabras clave: Premece, Menores extranjeros no acompañados, Ceuta, Coordinación, Prevención de la delincuencia

Keywords: Premece, Unaccompanied foreign minors, Ceuta, Coordination, Crime Prevention

-

DOI: 10.31009/InDret.2022.i4.05

-

4.2022

Recepción
05/08/2022

Aceptación
18/10/2022

Índice

-

- 1. Introducción**
- 2. Coordinación de políticas públicas y prevención de la delincuencia**
- 3. Programa Premece: Programa de prevención de la delincuencia de menores extranjeros no acompañados en las calles de Ceuta**
- 4. Metodología**
- 5. Premece como mecanismo de coordinación**
- 6. Consideraciones finales**
- 7. Bibliografía**

-

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-
No Comercial 4.0 Internacional 

1. Introducción *

Los flujos migratorios de menores extranjeros no acompañados son una realidad cada vez más acuciante en diversas partes del mundo¹. Esta situación no ha sido ajena al contexto español. En el año 2020 la cantidad de niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados que llegaron a las costas españolas ascendió a 3.307. Esta cifra supone un 15,10% más respecto del número de menores en el año 2019. La gran mayoría son varones (97,61%) y de procedencia marroquí (42,12%). Cabe advertir que en estos datos solo se incluyen a aquellos jóvenes que llegan por vía marítima, mas no a los que ingresan por las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla o a través de las fronteras aéreas².

La mayoría de estos jóvenes dejan a sus familias y su país de origen, e inician un trayecto migratorio inseguro con el propósito de buscar nuevas oportunidades y una mejor calidad de vida. Algunos de ellos emprenden su viaje a muy temprana edad y su proyecto migratorio puede requerirles transitar por más de un país antes de llegar al continente europeo. Todo esto los obliga a dejar de ser niños y los expone a distintas situaciones de riesgo y de vulnerabilidad, como el consumo de drogas o que sean víctimas de robos, explotación o agresiones³.

La presencia de estos menores extranjeros no acompañados en España supone un gran desafío para garantizar el deber de cuidado y protección que tiene el estado español para con esta infancia y adolescencia migrante. España ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) en 1990, comprometiéndose a velar por el interés superior del niño y a disponer de los recursos necesarios para ello. Sin embargo, el diseño y la implementación de las políticas públicas orientadas a proteger a los jóvenes en situación de calle resultan una tarea compleja⁴. Por un lado, diversos estudios ponen de manifiesto las limitaciones y carencias del sistema de protección para cumplir de manera efectiva el deber de tutelar a estos menores y de velar por su bienestar e integración en España⁵. En ese sentido se destaca la falta de los recursos necesarios,

*Bertha Verónica Prado Manrique (bprado@uma.es). El presente trabajo presenta los resultados de investigación del Convenio de colaboración entre la ciudad de Ceuta y la Universidad de Málaga para la «Prevención de la delincuencia infanto-juvenil de menores extranjeros solos en calle» durante dos anualidades (2018 y 2019). Me gustaría agradecer a todos los jóvenes que participaron en Premece y que compartieron sus historias, así como a las integrantes del equipo Drari por su implicación y profesionalidad. Igualmente, al Área de Menores de Ceuta y a todos los agentes clave que confiaron en el proyecto y que colaboraron en las entrevistas.

¹ MCAULIFFE/TRIANDAFYLLIDOU, *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (OIM), 2021; UNICEF/OIM. *Harrowing Journeys. Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*. UNICEF – OIM, 2017.

² FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al gobierno de S.M. 2021*, Fiscalía General del Estado, 2021, p. 856.

³ PERAZZO/ZUPPIROLI, *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*, Save the Children - España, 2018; UNICEF, *A child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, UNICEF, New York, 2017; UNICEF/OIM. *Harrowing Journeys. Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, 2017.

⁴ ORTIZ VIDAL, «Los retos que debe asumir España tras las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el marco de los menores extranjeros no acompañados: hacia un nuevo sistema de protección de la adolescencia», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 41, 2021, pp. 1 ss.

⁵ GIMENO-MONTERDE/GÓMEZ-QUINTERO/AGUERRI, «Unaccompanied young people and transition to adulthood: Challenges for childcare services», *Children and Youth Services Review*, vol. 121, 2020; MARCO, «Menores extranjeros no acompañados en el sistema de protección», en NAVARRO, JOSE/ MESTRE, MARÍA (eds.), *El marco global de atención al menor: prácticas basadas en la evidencia, reflexiones y experiencias de éxito*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 211 ss.; PERAZZO/ ZUPPIROLI, *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*, Save the Children - España, 2018.

personal y plazas suficientes para atender a la infancia migrante que solicita ser tutelada. A lo que se suma la sobreocupación de determinados centros, que repercute, por ejemplo, en una oferta formativa limitada para los jóvenes que están en el sistema de protección⁶. Por otro lado, la literatura también muestra la tensión existente entre la condición de extranjero y la minoría de edad de los jóvenes que llegan solos a territorio español y que se encuentran en situación de desamparo, que se manifiesta en la realización de la prueba de determinación de la edad⁷. A esto se suma, lamentablemente, una lógica excluyente que identifica a esta infancia como peligrosa y como delincuentes⁸.

Lo anteriormente descrito se aprecia con bastante claridad en Ceuta y Melilla. La ubicación geográfica de ambas ciudades autónomas como enclaves españoles en África adquiere especial relevancia en este panorama, ya que representa para algunos de estos jóvenes migrantes una oportunidad en el camino para llegar al continente europeo⁹. Ambas ciudades autónomas han experimentado en los últimos años una mayor afluencia de menores extranjeros, sobre todo de procedencia marroquí. Muchos de ellos se adhieren al sistema de protección español, con el objetivo de ser tutelados y obtener los permisos administrativos que les permitan residir en España. Sin embargo, muchos otros prefieren permanecer en situación de calle con el objetivo de cruzar el Estrecho de Gibraltar y continuar su sueño europeo. La permanencia de estos menores en la calle los expone a continuos riesgos criminógenos y de victimización, los mismos que exigen una respuesta de las autoridades autonómicas¹⁰.

En el contexto ceutí, la situación reseñada motivó la implementación del Programa Premece, durante los meses de abril de 2018 a noviembre 2019. Este programa de política pública tuvo como propósito prevenir la delincuencia de estos menores en situación de calle, a través de tres estrategias: el acompañamiento en calle a través de la parentalidad positiva en calle, actividades educativas basadas en el pensamiento prosocial y la coordinación con agentes clave de la ciudad que interactúan con estos jóvenes. El presente artículo tiene como objetivo explicar el rol del programa Premece como mecanismo de coordinación entre el Área de Menores de Ceuta, los

⁶ CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, «Territorios transfronterizos y menores en movimiento: Fórmulas innovadoras de protección en Ceuta», en QUIROGA, VIOLETA/ CHAGAS, EVELINE (eds.), *Empuje y audacia. Migración transfronteriza de adolescentes y jóvenes no acompañados/as*, Siglo XXI de España, Barcelona, 2020, pp. 131 ss.

⁷ ARCE JIMÉNEZ, «El sistema de protección a la infancia: Entre la condición de menor y de extranjero. Una mirada jurídica», en QUIROGA, VIOLETA/ CHAGAS, EVELINE (eds.) *Empuje y audacia. Migración transfronteriza de adolescentes y jóvenes no acompañados/as*, Siglo XXI de España, Barcelona, 2020, pp. 99 ss.; SUÁREZ-NAVAZ/JIMÉNEZ ÁLVAREZ, «Menores en el campo migratorio transnacional. Los niños del centro (Drari d'sentro)», *Papers*, vol. 96, n.º 1, 2011, pp. 11 ss.

⁸ GARCÍA ESPAÑA, «¿Criminalización del inmigrante o protección del menor?», en SÁNCHEZ LORENZO, SIXTO (ed.), *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 529 ss.; GARCÍA ESPAÑA, «Extranjeros sospechosos, condenados y excondenados: Un mosaico de exclusión», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, vol. 19-15, 2017, pp. 1 ss.

⁹ CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, «Territorios transfronterizos y menores en movimiento: Fórmulas innovadoras de protección en Ceuta», en *Empuje y audacia. Migración transfronteriza de adolescentes y jóvenes no acompañados/as*, pp. 131 ss.; FERRER, «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 51, 2008, pp. 129 ss.; SODDU, «Ceuta y Melilla: gestión fronteriza, derechos humanos y seguridad», en RIBERA I PINYOL, JOSEP/FLORENSA PALAU, SENÉN (eds.), *Med. 2006: el año 2005 en el espacio Euromediterráneo*, Instituto Europeo del Mediterráneo, IEMed, 2006, pp. 216 ss.

¹⁰ GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, *Menores marroquíes en las calles de Ceuta: Una cuestión de políticas públicas*, Observatorio del sistema penal ante la inmigración (OCSPI), Málaga, 2020.

agentes clave involucrados en la protección de estos menores, así como con miembros de la sociedad ceutí.

2. Coordinación de políticas públicas y prevención de la delincuencia

La prevención de la delincuencia es importante porque permite identificar cuáles son los factores relacionados con la comisión de hechos delictivos. A partir de dicha identificación es posible proponer estrategias específicas orientadas a controlar o reducir la incidencia delictiva¹¹. En el caso de la población juvenil esta se centra en su protección frente a factores de riesgo, delictivo y victimológico¹². La implementación de los programas de prevención requiere la intervención de distintos actores y la coordinación entre ellos resulta fundamental para conseguir los objetivos propuestos. En ese sentido, la coordinación es uno de los elementos indispensables que brinda coherencia en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se trata de un “proceso que crea sinergia entre los distintos actores involucrados en el campo de la gestión pública”¹³. En tal sentido, se trata de un proceso técnico y político que tiene como propósito concertar visiones y perspectivas entre los diferentes agentes involucrados en la administración de un mismo problema público, con el objetivo último de generar un accionar público integrado. De ahí que la coordinación sea considerada una herramienta útil para integrar tanto los aportes técnicos y especializados, como los prácticos, con la intención de dar soluciones a una problemática específica con relevancia pública¹⁴.

La importancia de la coordinación ha sido abordada desde diferentes perspectivas: las distintas modalidades de coordinación que existen, el perfil de los agentes que intervienen en ella o su utilidad en el ciclo de las políticas públicas¹⁵. Todas ellas destacan que la coordinación es necesaria para avanzar en una determinada dirección y promover resultados específicos de la acción pública en su conjunto. De esta manera, se trata de evitar avances aislados en distintas áreas o aspectos del problema público¹⁶. En ese sentido, la falta de acciones coordinadas en programas de política pública puede producir, en primer lugar, duplicidad de esfuerzos. Asimismo, una acción descoordinada puede traducirse en una falta de coherencia o contradicciones entre los objetivos y las estrategias para conseguirlos. Por último, también pueden generarse conflictos entre las unidades y actores encargados de implementar las iniciativas¹⁷. Estos problemas pueden ocasionar, a su vez, consecuencias negativas tales como: i) el incumplimiento de objetivos, ii) gasto ineficaz de los recursos materiales y personales

¹¹ MEDINA ARIZA, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Edisofer, Madrid, 2011.

¹² WELSH/FARRINGTON, «Evidence-based crime prevention», en WELSH, BRANDON/FARRINGTON, DAVID (eds.), *Preventing crime: What works for children, offenders, victims, and places*, Springer, New York, 2007, pp. 1 ss.

¹³ REPETTO, *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, CIPPEC - UNICEF, Buenos Aires, 2012, p. 39.

¹⁴ REPETTO, *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, 2012; SUBIRATS, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.

¹⁵ DUNN, *Public Policy Analysis: An introduction*, Prentice Hall, New Jersey, 1994; MARTÍNEZ, «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias», en ACUÑA, CARLOS (ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América latina*, JGMN, Buenos Aires, 2010; SALAZAR VARGAS, «La evaluación y el análisis de políticas públicas», *Revista Ópera*, vol. 9, 2009, pp. 23 ss.; SUBIRATS, *Análisis y gestión de políticas públicas*, 2008.

¹⁶ GARNIER, *Función de coordinación de planes y políticas*, vol. 1, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

¹⁷ CARDOZO, «La coordinación de las políticas en el ámbito público», *Cuadernos unimetanos*, n.º 30, 2012, pp. 62 ss.; MARTÍNEZ, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América latina*, 2010.

destinados al programa; iii) pérdida de tiempo y oportunidades de intervención; y iv) desgaste político¹⁸.

La coordinación puede realizarse en distintos planos, en función de las características de la problemática pública que se pretende afrontar, la naturaleza de los organismos o agentes involucrados (públicos o privados), así como por el alcance de la política, plan o programa que la Administración Pública desee implementar¹⁹. En ese sentido, la coordinación puede ser interna o externa. La primera se refiere a las acciones y estrategias de política pública que se desarrollan desde las instituciones de la Administración. Por su parte, la coordinación externa resalta la interacción entre el gobierno y la sociedad civil para el diseño de la política pública orientada a conseguir un fin determinado²⁰. Al respecto, ZAMPICO y MAINES destacan la importancia de "establecer mecanismos de coordinación para la elaboración e implementación de las intervenciones o políticas públicas desarrolladas e implementadas por las distintas entidades que componen el gobierno (coordinación interna), así como políticas gubernamentales destinadas a coordinar la acción de los particulares en la sociedad y mecanismos de coordinación entre los distintos poderes públicos (coordinación externa)"²¹. Por otro lado, desde un punto de vista jerárquico, la coordinación puede ser horizontal, siempre que implique la interacción entre actores del mismo nivel o con la misma capacidad de acción. O puede ser vertical siempre que se requiera la colaboración de agentes de distintos niveles o con capacidad de acción o decisión diferenciada²².

Los factores determinantes para conseguir acciones coordinadas son, principalmente, tres. En primer lugar, el liderazgo, orientado a impulsar y consolidar los esfuerzos de los agentes participantes con el objetivo de implementar soluciones que requieren acciones colectivas. En segundo lugar, la capacidad de negociación, referida a la predisposición de las partes para generar consenso respecto de opiniones distintas sobre cómo abordar un problema público. Y, en tercer lugar, el trabajo en equipo, que implica la articulación de los aportes de todos los actores involucrados²³.

¹⁸ BORJA, «Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana», *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, vol. 9, n.º 19, 2002, pp. 57 ss.; CALLEJO GALLEGO, «La Evaluación de las Políticas Públicas», en *Apuntes de Política Criminal*, Dikynson, Madrid, 2019, pp. 147 ss; MUÑOZ ARENAS, «Aspectos teóricos y procedimentales de la evaluación de políticas públicas», en NIETO MARTÍN, ADÁN/ MUÑOZ DE MORALES ROMERO, MARTA/ BECERRA MUÑOZ, JOSÉ (eds.), *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 25 ss.

¹⁹ BORJA, *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, vol. 9, n.º 19, 2002; CALLEJO GALLEGO, «La Evaluación de las Políticas Públicas», en *Apuntes de Política Criminal*; CARDOZO, *Cuadernos unimetanos*, n.º 30, 2012, pp. 62 ss.

²⁰ ROTH DEUBEL, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 13ª edición, Ediciones Aurora, Bogotá, 2018; SUBIRATS, *Análisis y gestión de políticas públicas*, 2008; TORRES-MELO/SANTANDER, *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, IEMP Ediciones, Bogotá, 2013.

²¹ Citado en CARDOZO, *Cuadernos unimetanos*, n.º 30, 2012, p. 65.

²² GARNIER, *Función de coordinación de planes y políticas*, 2000; REPETTO, *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, 2012.

²³ BORJA, *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, vol. 9, n.º 19, 2002; MARTÍNEZ, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América latina*, 2010; TORRES-MELO/SANTANDER, *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, 2013.

La importancia de la coordinación también es un elemento esencial para la implementación exitosa de los programas de prevención de la delincuencia²⁴. La literatura criminológica identifica distintos criterios a partir de los cuales se pueden clasificar las acciones y estrategias destinadas a prevenir el delito²⁵. Uno de esos criterios es el momento de intervención, según el cual la prevención de la delincuencia puede clasificarse en primaria, secundaria y terciaria. Por un lado, la prevención primaria está orientada a la población en general y tiene como objetivo reducir las oportunidades delictivas e impedir su aparición. Por su parte, la prevención secundaria tiene como propósito evitar situaciones de riesgo y vulnerabilidad que fomenten la comisión de delitos. En tal sentido, se focaliza, sobre todo, en reducir aquellos factores del entorno que puedan predisponer a personas expuestas a ellos a incurrir en conductas delictivas. Por último, la prevención terciaria tiene como objetivo disminuir los daños producidos por el delito y evitar que se repita. Sus estrategias se enmarcan en el sistema de justicia penal²⁶.

La relación entre la coordinación y los distintos tipos de prevención es evidente, ya que genera espacios de diálogo y de acción con los distintos agentes del sistema de control -formal e informal- involucrados. De manera específica, la coordinación se relaciona con la prevención secundaria de la delincuencia en la medida en que fomenta el liderazgo de las administraciones locales para la implementación de acciones efectivas y sostenidas en el tiempo. Al respecto, la literatura especializada en el desarrollo de prácticas locales efectivas de prevención del delito destaca la necesidad de desarrollar una estrategia coordinada de prevención y utilizarla para incentivar el liderazgo y dirección de todos los agentes clave y actores relevantes²⁷. Como ejemplo de esta relación tenemos el programa *Community that cares* [Comunidades que se preocupan]. Este programa de prevención comunitaria valora la coordinación entre agentes claves de la comunidad para prevenir la delincuencia juvenil, a partir de la identificación de factores de riesgo y protección. Precisamente, el éxito de su intervención radica en las acciones de coordinación y colaboración interinstitucional entre las diferentes organizaciones involucradas, así como con la sociedad civil²⁸.

3. Programa Premece: Programa de prevención de la delincuencia de menores extranjeros no acompañados en las calles de Ceuta

En el contexto español, uno de los ejemplos que muestra de forma clara la importante relación entre la coordinación y prevención de la delincuencia fue la implementación de Premece: Programa de prevención de la delincuencia de menores extranjeros no acompañados en las calles

²⁴ GÓMEZ, «Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana», en RIVERA, FREDY (ed.), *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Flacso, sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito, 2008, pp. 369 ss.

²⁵ ELLIOT/FAGAB, *The prevention of crime*, Wiley-Blackwell, West Sussex, 2017; MEDINA ARIZA, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, 2011; WELSH/FARRINGTON, en *Preventing crime: What works for children, offenders, victims, and places*, 2007, pp. 1 ss.

²⁶ GARCÍA ESPAÑA, *Enfoque criminológico de las migraciones*, Editorial Síntesis, Madrid, 2018; MEDINA ARIZA, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, 2011; REDONDO/GARRIDO, *Principios de Criminología*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

²⁷ BORJA, *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, vol. 9, n.º 19, 2002; GÓMEZ, en *Seguridad Multidimensional en América Latina*, 2008; MEDINA ARIZA, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, 2011.

²⁸ HAWKINS/CATALANO, *Investing in your community's youth: An introduction to the Communities That Care system*, Channing Bete Company, South Deerfield, 2002.

de Ceuta²⁹. Este programa de políticas públicas fue posible gracias a la iniciativa del Área de Menores de la ciudad autónoma de Ceuta y al convenio firmado con la Universidad de Málaga. El diseño e implementación de este programa estuvo a cargo del Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI)³⁰, que desarrolló sus actividades durante 18 meses - desde abril de 2018 a julio 2019- en las calles de la ciudad ceutí³¹.

El objetivo de Premece fue prevenir la delincuencia de los menores extranjeros en situación de calle en Ceuta. Este programa partía de la hipótesis de que la mejor estrategia para evitar que estos jóvenes cometieran actos delictivos era mediante el enfoque de la prevención secundaria. En tal sentido, se buscaba reducir los factores de riesgo y potenciar aquellos de protección que se encuentren presentes en el contexto social en el que conviven estos adolescentes extranjeros en calle³².

Diversos autores reconocen los diferentes desafíos, tanto sustantivos como metodológicos, que supone trabajar con jóvenes extranjeros, entre ellos se mencionan el idioma, la localización de esta población, que busca permanecer oculta y a la que suele ser difícil de acceder³³. Por esta razón, Premece se convirtió en un programa pionero que buscó superar estos desafíos y conseguir que los menores extranjeros abandonaran las calles de Ceuta y se acogieran al sistema de protección o retornasen con su familia, a través de la intervención e investigación. Todo esto con el propósito último de reducir su exposición a factores de riesgo delictivo. Para ello se emplearon estrategias de parentalidad positiva orientadas a fortalecer el autocontrol, así como las habilidades prosociales de los menores que participaron en Premece³⁴. Estas estrategias han sido reconocidas por su valía como factor de protección para controlar las conductas antisociales o problemáticas en la población juvenil³⁵.

El diseño del Programa Premece tuvo tres componentes. El primero fue el equipo de intervención en calle (equipo Drari). Este equipo estuvo integrado por dos educadoras sociales y una psicóloga que se convirtieron en un referente adulto para los menores en situación de calle, logrando establecer una relación de confianza con ellos. Esto se vio facilitado por el empleo de estrategias de parentalidad positiva, así como por el dominio del *dariya* (árabe marroquí) por parte de las integrantes del equipo³⁶. Por un lado, adoptaron una actitud de escucha activa frente a las necesidades de los jóvenes, lo que motivó su participación en la toma de decisiones; y, por otro

²⁹ GARCÍA ESPAÑA, *Enfoque criminológico de las migraciones*, 2018.

³⁰ El OCSPI es uno de los grupos de investigación del Instituto andaluz interuniversitario de Criminología - Sección Málaga. Más información en: <https://ocspi.wordpress.com>.

³¹ GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, *Menores marroquíes en las calles de Ceuta: Una cuestión de políticas públicas*, 2020.

³² GARCÍA ESPAÑA, *Enfoque criminológico de las migraciones*, 2018, pp. 165-168.

³³ GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA, «Assessment of a juvenile delinquency prevention program with foreign unaccompanied minors in street situation», *Kriminologie*, vol. 1, n.º 1, 2019, pp. 49 ss.; MIGLIORINI/RANIA/VARANI, «Unaccompanied Migrant Minors: Trends, Challenges and Well-being», en DESCOTEAUX, LUCAS (ed.), *Immigration and Migration*, Nova Science Publishers, 2019, pp. 99 ss.

³⁴ GARCÍA ESPAÑA, *Enfoque criminológico de las migraciones*, 2018; GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, «Adolescentes marroquíes en calle: Desprotección, delincuencia y victimización», *Revista Española de Investigación Criminológica*, vol. 19, n.º 1, 2021, pp. 1 ss.

³⁵ FARRINGTON, «Childhood risk and protective factors for early desisters, late desisters and life-course persistent offender», *Revista Española de Investigación Criminológica*, vol. 17, 2019, pp. 1 ss.

³⁶ Variedad dialectal del árabe marroquí que hablan la mayoría de los menores extranjeros que se encuentran en situación de calle en Ceuta.

lado, las educadoras también les establecían límites y pautas de comportamiento. Asimismo, se encargaron de atender aspectos básicos con la finalidad de crear un entorno seguro que facilitara una intervención individualizada con los menores que participaban en las actividades organizadas en el marco del Programa Premece. En tal sentido, el equipo Drari se preocupó de brindarles artículos de higiene, realizar pequeñas curas o comunicar al sistema de protección la necesidad de atención médica que pudieran requerir estos jóvenes. Todo esto permitió, en un segundo momento, generar lazos de confianza entre el equipo Drari y los menores, lo que facilitó una intervención específica e hizo posible, por ejemplo, visibilizar situaciones de riesgo victimológico en la que se encontraban algunos de ellos³⁷.

El segundo componente fue la realización de actividades en calle, diseñadas a partir de las premisas del programa de pensamiento prosocial, en su versión abreviada (PPS-VCJ). Este programa busca abordar las conductas antisociales mediante el fortalecimiento de habilidades y comportamientos prosociales³⁸. En este contexto, el Programa Premece adaptó los presupuestos del PPS-VCJ a la situación de calle de los menores extranjeros en Ceuta y promovió actividades formativas y recreativas. Todas estas iniciativas tuvieron como propósito dotar a los jóvenes de competencias para gestionar sus emociones, así como para llevar un estilo de vida que permita la convivencia social³⁹.

El tercer componente de Premece se inspiró en el programa Community that Cares. Por tanto, Premece buscó reducir los factores de riesgo y potenciar los de protección que se encuentran presentes en la vida de los jóvenes, con el objetivo último de reducir comportamientos violentos, abuso de drogas o actos delictivos⁴⁰. Para lograr este objetivo resulta indispensable que los agentes clave de la comunidad colaboraran en la ejecución de las actividades realizadas en el marco del programa. De ahí que, la coordinación entre los distintos actores involucrados sea uno de los elementos determinantes para el éxito o el fracaso de la intervención comunitaria.

En este sentido, la implementación de Premece requirió la participación de los agentes clave ceutíes que estuvieran involucrados en la protección y la prevención de la delincuencia de los menores extranjeros no acompañados en situación de calle. Concretamente, Premece tuvo el desafío de interactuar y generar espacios de coordinación con un amplio espectro de agentes clave para conseguir el objetivo del programa. En primer lugar, con aquellos encargados de identificar y registrar a estos menores, así como de trasladarlos al centro de protección, como es el caso de la Policía nacional y de la Policía local, respectivamente. En segundo lugar, con quienes vigilan y controlan que estos menores no ingresen en zonas restringidas o realicen comportamientos temerarios que puedan representar un peligro para su vida, como la Guardia Civil y la Policía portuaria. En tercer lugar, con el sistema de protección ceutí, concretamente, con el centro de protección de menores “La Esperanza”, en la medida en que se constituye como

³⁷ GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, *Menores marroquíes en las calles de Ceuta: Una cuestión de políticas públicas*, 2020.

³⁸ GARRIDO/LÓPEZ, *Manual de intervención educativa en readaptación social. Vol. 2: Los programas de pensamiento prosocial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

³⁹ GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, *Menores marroquíes en las calles de Ceuta: Una cuestión de políticas públicas*, 2020.

⁴⁰ BROWN/HAWKINS/ARTHUR/BRITNEY/ABBOT, «Effects of Communities That Care on Prevention Services Systems: Findings from the Community Youth Development Study at 1.5 Years», *Prevention Science*, vol. 8, 2007, pp. 180 ss.; HAWKINS/CATALANO, *Investing in your community's youth: An introduction to the Communities That Care system*, 2002.

el recurso de acogida para afrontar la situación de desamparo en la que se encuentran los menores que están en la zona portuaria. En cuarto lugar, con el Fiscal de menores, como garante último de los derechos de estos menores; así como con el sistema de justicia juvenil, que se ocupa de perseguir y sancionar a aquellos jóvenes que hayan cometido alguna infracción con relevancia penal. Finalmente, con la sociedad civil ceutí que también se configura como un agente clave, en la medida en que interactúa con estos menores y/o se preocupa por sus necesidades de atención.

Durante su vigencia (abril 2018-julio 2019) Premece atendió a 229 menores extranjeros en situación de calle. En términos generales, los resultados de Premece apuntan, por un lado, que los menores extranjeros que se encuentran en situación de calle en Ceuta se han sentido más protegidos desde la implementación del programa. Por otro lado, la presencia del equipo Drari en calle ha contribuido a visibilizar situaciones de victimización a las que se ven expuestos estos jóvenes. Asimismo, Premece ha jugado un rol fundamental en mantener cierta convivencia social en las dinámicas de calle. Finalmente, también ha contribuido, mediante todo lo anterior, a reducir las conductas antisociales en la que estos menores puedan verse envueltos⁴¹.

El trabajo desarrollado por Premece no estuvo exento de desafíos. Una de ellas fue el acceder a los jóvenes extranjeros en situación de calle y establecer una relación de confianza con ellos. El hecho de que las integrantes del equipo Drari compartieran características lingüísticas y culturales con estos menores, como el hablar *dariya* y ser musulmanas, facilitó la interacción y la intervención con ellos. Otro de los desafíos fue la movilidad constante de estos jóvenes, que impidió elaborar planes de intervención individualizados a largo plazo. Esta limitación aunada al hecho de trabajar en la calle y no contar con un local obligó a adaptar la intervención con estos jóvenes, procurando ofrecer en cada sesión la mayor cantidad de herramientas para su protección.

4. Metodología

Uno de los elementos que ha contribuido a conseguir los resultados mencionados ha sido la coordinación mantenida entre Premece y los distintos agentes claves encargados de la protección y prevención de la delincuencia de estos menores en situación de calle. Las relaciones de coordinación entre ambos actores se identificaron a partir de una metodología cualitativa. En primer lugar, la recolección de datos se realizó a través de la observación participante realizada por el equipo Drari durante su intervención en calle con los menores. Al terminar su jornada, las educadoras y psicóloga del equipo registraban en los diarios de campo las dinámicas de calle observadas y las interacciones entre los menores y los distintos agentes clave. En segundo lugar, y para conocer la opinión de los agentes clave, se utilizó la entrevista semiestructurada. Se seleccionó una muestra de conveniencia entre los agentes clave que conocían el programa Premece y se realizaron 21 entrevistas atendiendo al principio de saturación de la información, durante septiembre de 2019. Los perfiles de los agentes clave entrevistados se encuentran recogidos en la tabla 1. El equipo Premece intentó entrevistar a personal de la Guardia civil y de la Policía portuaria, pero no se recibió respuesta por parte de dichas instituciones. Las entrevistas

⁴¹ GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, *Revista Española de Investigación Criminológica*, 2021.

fueron grabadas, anonimizadas y transcritas en documentos de Word. Se cumplió con recabar el consentimiento informado de las personas entrevistadas⁴².

Tabla 1. Perfil de agentes clave entrevistados

Perfil	Entrevistas realizadas
Personal de las Fuerzas y cuerpos de seguridad (Policía nacional y Policía local)	7
Personal del sistema de protección ceutí	5
Vecinos	5
Personal del sistema de justicia juvenil	2
Integrantes de organizaciones del tercer sector	2

Posteriormente, se realizó un análisis cualitativo de contenido y temático de los 690 diarios de campo y de las 21 entrevistas a los agentes clave utilizando el programa Atlas.ti 8⁴³. En primer lugar, se elaboró una lista de códigos generales que permitió una aproximación contextual a los datos recogidos en ambas fuentes de datos. Una vez segmentada y codificada la información, se realizó un segundo análisis con la intención de identificar patrones o características comunes de la relación entre Premece y los agentes clave que permitieran asignar códigos más específicos relacionados con la labor de coordinación ejercida por Premece.

5. Premece como mecanismo de coordinación

Por lo que se refiere a los distintos planos de coordinación, desde el inicio de sus labores Premece presentó sus objetivos y se entrevistó con el personal de instituciones tanto de la Administración ceutí, como de la sociedad civil. La coordinación interna se materializó de diferentes maneras. Por ejemplo, se coordinó con el centro de menores el reparto de material de primeros auxilios, así como de ropa y útiles de aseo para los menores que asistían a las actividades deportivas celebradas en el estadio de la ciudad. Asimismo, se coordinó con la policía local a efectos de contar con su apoyo cuando fuese necesario:

«aquí [en el centro de protección] le lavábamos la ropa y toallas que [los menores] utilizaban para las duchas y les proporcionábamos material de primeros auxilios» (Personal del sistema de protección 01).

«A las personas del equipo Drari no las conozco personalmente, pero sí tenía conocimiento de las actividades que realizaban a través de Elisa y de Jacqueline [coordinadoras del programa], por diversas reuniones de coordinación que manteníamos. Sobre todo, para darle un apoyo policial, por eso tenía un alto grado de conocimiento de las actividades que desarrollaban y cómo las desarrollaban» (Policía local 02).

Por su parte, a nivel externo, Premece estableció contacto con organizaciones del tercer sector dedicadas a velar por el bienestar e integridad de los menores extranjeros en situación de calle

⁴² GARCÍA ESPAÑA/CARVALHO DA SILVA/CASADO PATRICIO/PRADO MANRIQUE, *Revista Española de Investigación Criminológica*, 2021.

⁴³ VAISMORANDI/TURUNEN/BONDAS, «Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study», *Nursing & Health Sciences*, vol. 15, 2013, pp. 398 ss.

en Ceuta. Al respecto, se puede destacar la cesión de una furgoneta por parte de una ONG para que el equipo Drari pudiera realizar rondas por el puerto, así como para almacenar el material utilizado en su labor cotidiana. También se contó con la colaboración de una segunda organización, que cedió su local para la celebración de actividades y de charlas a los adolescentes atendidos por Premece.

«Por la parte que nos toca hemos tenido un contacto directo, conozco perfectamente el programa, lo que ha venido desarrollando dentro del programa y evidentemente lo que se ha llevado a cabo dentro de nuestras instalaciones (...) por lo tanto estábamos al tanto de cuales eran vuestros objetivos, como se desarrollaba el programa y hemos podido colaborar en la medida de lo posible con vosotras [Premece]» (personal de organización del tercer sector 01).

Por otro lado, el análisis de labor realizada por Premece permite identificar la presencia de factores que facilitaron la coordinación en los distintos espacios institucionales. En primer lugar, Premece adquirió el liderazgo en la construcción de una nueva visión sobre la intervención comunitaria con menores extranjeros no acompañados en situación de calle. La misma que buscaba incorporar al menor en la toma de decisiones sobre su futuro, a la vez que acompañarlo y potenciar sus habilidades prosociales, con el objetivo de abandonar la calle, ya sea ingresando al centro de protección o retornando con su familia en Marruecos.

«La policía puede hacer lo que puede hacer, pero no puede atender al menor, no le puede dar una atención integral. Ahí [el equipo Drari] que está en calle puede intervenir con ese niño, puede hacer una labor integral» (Policía local 02).

«Este grupo (...) es un enlace, digamos, entre el sistema de atención y lo que hay en la calle» (Policía Local 03).

En segundo lugar, mostró una gran capacidad de diálogo y negociación, que permitió procesar y articular las distintas visiones de los agentes clave involucrados en relación con: i) las causas de la presencia de estos menores en la calle, ii) los riesgos a los que se encuentran expuestos, y iii) las estrategias de aproximación e intervención con estos jóvenes. Se destaca de manera especial la propuesta de trabajo individualizado con el menor en situación de calle para que este decida ingresar al centro de protección, en lugar de imponerle esta medida sin fomentar que el menor tome la decisión, elemento que garantizaría hasta cierto punto su permanencia en el centro.

«cuando los he tenido [los informes mensuales de resultados del programa] me ha resultado útil, sobre todo digamos instructivo o me daba la evidencia de lo que había en la calle. Esos informes que periódicamente rendíais al área de menores, donde se hablaba (...) un poco el por qué de ese fenómeno migratorio (...) para intentar entenderlo también desde aquí. Los dos informes a los que tuve acceso fueron muy ilustrativos para entender el fenómeno al que estábamos haciendo frente en la calle» (Policía local 01).

«Premece tiene un control y un conocimiento de los niños de la calle que nosotros no tenemos. Los niños de la calle se abren a vosotras, yo puedo mirar la ficha de lo datos del muchacho y no aparece nada. La confianza que han tenido los niños con vosotras para contarle su problemática, los que están aquí [en el centro] no lo hacen. Y cada vez que os hemos necesitado las hemos llamado y sin problema ninguno» (Personal del sistema de protección 01).

En tercer lugar, el trabajo en equipo de Premece permitió la planificación de acciones conjuntas y de espacios de colaboración con los agentes clave. Este actuar coordinado facilitó el

intercambio de información que el equipo Drari iba adquiriendo sobre el perfil de los menores y sus dinámicas de interacción, con el objetivo de implementar medidas para su protección. Como resultado de esta labor con algunos agentes clave específicos puede destacarse, por ejemplo, el espacio de diálogo fluido entre el centro de protección y el equipo Drari. Esto permitió que el sistema de protección ceutí conociera casos complejos de menores que requerían algún tipo de atención específica, como medicación o trasladados al centro de salud.

“Valoro muy bien un episodio en que una educadora del equipo [Drari] acompañó a un menor al hospital. El menor ni siquiera estaba registrado en el centro, ni reseñado, ni tutelado. Por la falta de personal del centro, yo no podía abandonar mi puesto de trabajo por la noche para acompañar al menor. La policía llamó para solicitar que le acompañara y dije que no podía, pero una educadora del equipo [Drari] sí lo hizo” (Personal del sistema de protección 03).

De la misma manera, Premece fomentó la colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad. Cabe destacar la labor de policías locales que se comprometieron a trabajar en la protección de los menores extranjeros en situación de calle, aproximándose a su realidad y organizando charlas informativas en las que les explicaban sus derechos. Esto generó un espacio de comunicación entre los jóvenes y la policía local, que permitió que los menores se sintieran escuchados por la policía y se animaran a denunciar actos de agresión o amenazas de los que habían sido víctimas. Asimismo, la colaboración con la Policía nacional permitió conocer también hechos delictivos en agravio de los menores, así como fomentar su traslado a la comisaría para ser reseñados en el Registro nacional de menores extranjeros no acompañados del estado español.

«Hemos tenido varios contactos [con el equipo Drari] en calle y también en la sala de reuniones de la asociación en el puerto (...) Hemos organizado varias reuniones allí con los chicos, varias charlas desde la perspectiva policial, lo que a nosotros nos compete, (...) explicarles cómo funciona el sistema de identificación, lo que es el centro. Nos ofrecimos a acompañar a los [jóvenes] que eran reticentes a ir al centro para que lo vean de primera mano, que vean como es aquello, y que no se queden solo con lo que le cuentan» (Policía local 03).

«Hemos tenido contacto directo a través del teléfono corporativo del equipo Drari y el de nuestro personal. Hemos estado durante un año y pico (...) en contacto. Ellas [el equipo Drari] nos han avisado cuando les ha hecho falta, cuando había problemas con los menores que habían ido a comisaría y no los habían atendido, o [cuando había] menores que querían subir al centro de manera voluntaria» (Policía local 04).

Por otra parte, desde la prevención terciaria de la delincuencia, la situación de riesgo criminógeno de estos menores en calle hizo necesario interactuar con el sistema de justicia juvenil como agente clave. La coordinación entre el programa Premece, el fiscal de menores y el sistema de justicia juvenil facilitó la localización de los menores sancionados con alguna medida en régimen abierto y se consiguió que el cumplimiento de estas pudiera realizarse en situación de calle, siempre que los menores obedecieran las pautas socioeducativas impuestas por el juez de menores.

«También he tenido relación con las chicas del equipo de calle porque ellas han hecho posible también que algunos menores que estaban en la calle acudieran a las audiencias en evitación de una detención en caso de no presentación» (Personal del sistema de justicia juvenil 02)

«Hemos intentado coordinarnos con ellas para garantizar que algunos menores que estaban en la calle pudieran cumplir la medida, en concreto de libertad vigilada, que es la que más se ha impuesto a los chicos que han estado en el puerto. En algunos casos hemos conseguido no solo que cumplieran

la medida, sino que con el apoyo del equipo ha habido menores que han vuelto al centro [de protección]. Ha habido un par de casos de menores que han ingresado en el centro para cumplir la medida de libertad vigilada y lo han hecho bastante bien» (Personal del sistema de justicia juvenil 03).

Por último, la labor de coordinación realizada por Premece no estuvo exenta de limitaciones. En la fase inicial de implementación del programa, hubo ciertos malentendidos respecto de la naturaleza de la intervención que se realizaría con los menores. Diversos agentes claves no tenían claro cuáles eran las funciones del equipo Drari. Otros pensaban que la labor de Premece contribuiría a cronificar la situación de calle de los jóvenes extranjeros usuarios del programa. Sin embargo, conforme se fue desarrollando el programa y se fueron comunicando los resultados obtenidos, se observó una mayor colaboración por parte de la mayoría de los agentes clave.

«En principio, había cierta reticencia porque no conocíamos bien en qué iba a consistir el proyecto; pero en el momento en que ya tuvimos la información sobre el mismo, pues nos pusimos a trabajar con ellos» (Policía local 02).

Otra limitación de la coordinación mencionada está relacionada con la frecuencia del diálogo. La comunicación con las instituciones varió en función del rol que cumplía cada agente clave en relación con los menores extranjeros no acompañados en situación de calle y de las necesidades y las actividades realizadas por Premece. En relación con ello, algunos de los entrevistados comentaron la necesidad de mantener reuniones informativas periódicas con todos los agentes clave involucrados para fomentar mayores acciones de colaboración, así como intercambiar información.

«No hemos tenido tantas [reuniones] con todos los que estábamos [involucrados] en esto: medio abierto, policía, y eso es importante. A lo mejor sentarnos todos [y mantener] reuniones periódicas» (Personal del sistema de protección 02).

«Yo creo que podríamos establecer unas reuniones periódicas, intercambiar impresiones con las educadoras [del equipo Drari] sobre todo para que exista una mayor colaboración. Aproximarnos como profesionales» (Personal del sistema de justicia juvenil 01).

6. Consideraciones finales

La coordinación de políticas públicas es necesaria para afrontar un problema público de manera eficaz. Asimismo, resulta imprescindible cuando el entorno que requiere la atención pública está lleno de incertidumbres y cambios. De manera concreta, la coordinación también se configura como un elemento clave en la implementación de las acciones y estrategias orientadas a la prevención de la delincuencia.

Todo esto guarda relación con la realidad de la ciudad de Ceuta. La presencia de menores extranjeros no acompañados en situación de calle, expuestos a riesgos criminógenos y victimológicos, constituye un asunto de atención prioritaria para el Área de menores de la ciudad autónoma y para la sociedad ceutí. Con la intención de abordar esta situación se implementó el Programa Premece, con el objetivo de prevenir la delincuencia de estos jóvenes a través de su protección.

Los resultados expuestos muestran que el Programa Premece cumplió un rol de coordinación importante, ya que se convirtió en un mecanismo de coordinación del sistema de protección

ceutí, tanto a nivel interno como externo. Por un lado, se encargó de dialogar y emprender acciones conjuntas con las distintas entidades de la Administración local involucradas en la protección y en la prevención de la delincuencia de menores extranjeros en situación de calle. Por otro lado, también dialogó y colaboró con instituciones de la sociedad civil. Todo ello permitió que Premece se convirtiera en una extensión de la Administración local ceutí para la gestión de la protección de los menores extranjeros no acompañados en situación de calle.

Gracias al liderazgo de Premece, así como al trabajo en equipo y a su capacidad de negociación, se generó un espacio de coordinación entre y con los distintos agentes clave mencionados. Esto redundó en la introducción de una nueva manera de intervención comunitaria para prevenir la delincuencia y garantizar la protección de los adolescentes extranjeros que deambulan por la zona del puerto ceutí. En ese sentido, propició el acercamiento de los agentes claves a la realidad de estos jóvenes, empezando a cambiar la perspectiva de control y persecución del delito por una de atención y protección.

Ahora bien, la labor de coordinación desarrollada por Premece no estuvo exenta de desafíos. Durante los primeros meses de implementación del programa, los agentes clave tuvieron una percepción errónea del rol de Premece y de su propuesta de intervención. Se pensó que la presencia del equipo Drari contribuiría a mantener la presencia de los menores extranjeros en la calle. No obstante, la divulgación de los resultados del programa mostró lo contrario. Otro desafío está relacionado con la periodicidad de las reuniones informativas o de coordinación con los agentes clave. Si bien se mantuvo una comunicación fluida con los distintos agentes clave de manera independiente, se percibe la necesidad de realizar reuniones conjuntas con todos los actores involucrados, con el objetivo de potenciar el intercambio de información sobre la situación de los jóvenes que permanecen en las zonas aledañas al puerto ceutí.

Finalmente, la experiencia del programa Premece muestra la necesidad de seguir fortaleciendo los mecanismos de coordinación intrainstitucionales para lograr una implementación efectiva de las acciones dirigidas a proteger a los menores extranjeros en situación de calle. De esta manera se podrá contribuir de forma más eficaz a la prevención secundaria de la delincuencia.

7. Bibliografía

ARCE JIMÉNEZ, Elena, «El sistema de protección a la infancia: Entre la condición de menor y de extranjero. Una mirada jurídica», en QUIROGA, VIOLETA/ CHAGAS, EVELINE (eds.), *Empuje y audacia. Migración transfronteriza de adolescentes y jóvenes no acompañados/as*, Siglo XXI de España, Barcelona, 2020, pp. 99 ss.

BORJA, Jordi., «Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana», *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, vol. 9, n.º 19, 2002, pp. 57 ss.

BROWN, Eric; HAWKINS, J. David; ARTHUR, Michael, BRITNEY, John, ABBOT, Robert, «Effects of Communities That Care on Prevention Services Systems: Findings from the Community Youth Development Study at 1.5 Years», *Prevention Science*, vol. 8, 2007, pp. 180 ss.

CALLEJO GALLEGU, Javier, «La Evaluación de las Políticas Públicas», en *Apuntes de Política Criminal*, Dikynson, Madrid, 2019, pp. 147 ss.

CARDOZO, Ramón, «La coordinación de las políticas en el ámbito público», *Cuadernos unimetanos*, n.º 30, 2012, pp. 62 ss.

CARVALHO DA SILVA, Jacqueline; CASADO PATRICIO, Elena; PRADO MANRIQUE, Bertha, «Territorios transfronterizos y menores en movimiento: Fórmulas innovadoras de protección en Ceuta», en Violeta Quiroga, Eveline Chagas (eds.) *Empuje y audacia. Migración transfronteriza de adolescentes y jóvenes no acompañados/as*, Siglo XXI de España, Barcelona, 2020, pp. 131 ss.

DUNN, Bill, *Public Policy Analysis: An introduction*, Prentice Hall, New Jersey, 1994.

ELLIOT, Delbert; FAGAB, Abigail, *The prevention of crime*, Wiley-Blackwell, West Sussex, 2017.

FARRINGTON, David P., «Childhood risk and protective factors for early desisters, late desisters and life-course persistent offender», *Revista Española de Investigación Criminológica*, vol. 17, 2019, pp. 1 ss.

FERRER, Xavier, «Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano», *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 51, 2008, pp. 129 ss.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al gobierno de S.M. 2021*, Fiscalía General del Estado, 2021.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa, «¿Criminalización del inmigrante o protección del menor?», en SIXTO SÁNCHEZ, LORENZO (ed.) *La integración de los extranjeros: un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 529 ss.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa, «Extranjeros sospechosos, condenados y excondenados: Un mosaico de exclusión», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, vol. 19-15, 2017, pp. 1 ss.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa, *Enfoque criminológico de las migraciones*, Editorial Síntesis, Madrid, 2018.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa; CARVALHO DA SILVA, Jacqueline, «Challenges for the protection of unaccompanied foreign minors in the streets of Ceuta», FES, Valencia, 2019. <https://hdl.handle.net/10630/17937>.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa; CARVALHO DA SILVA, Jacqueline; CASADO PATRICIO, Elena; PRADO MANRIQUE, Bertha., «Adolescentes marroquíes en calle: Desprotección, delincuencia y victimización», *Revista Española de Investigación Criminológica*, vol. 19, n.º 1, 2021, pp. 1 ss. <https://doi.org/10.46381/reic.v19i1.567>

GARCÍA ESPAÑA, Elisa; CARVALHO DA SILVA, Jacqueline; CASADO PATRICIO, Elena; PRADO MANRIQUE, Bertha, *Menores marroquíes en las calles de Ceuta: Una cuestión de políticas públicas*, Observatorio del sistema penal ante la inmigración (OCSPI), Málaga, 2020.

GARCÍA ESPAÑA, Elisa; CARVALHO DA SILVA, Jacqueline, «Assessment of a juvenile delinquency prevention program with foreign unaccompanied minors in street situation», *Kriminologie*, vol. 1, n.º 1, 2019, pp. 49 ss.

GARNIER, Leonardo, *Función de coordinación de planes y políticas*, vol. 1, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

GARRIDO, Vicente.; LÓPEZ, María José, *Manual de intervención educativa en readaptación social. Vol. 2: Los programas de pensamiento prosocial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

GIMENO-MONTERDE, Chabier; GÓMEZ-QUINTERO, Juan David; AGUERRI, Jesús, «Unaccompanied young people and transition to adulthood: Challenges for childcare services», *Children and Youth Services Review*, vol. 121, 2020.

GÓMEZ, Claudia, «Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana», en RIVERA, FREDY (ed.), *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Flacso, sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito, 2008, pp. 369 ss.

HAWKINS, David; CATALANO, Richard, *Investing in your community's youth: An introduction to the Communities That Care system*, Channing Bete Company, South Deerfield, 2002.

MARCO, Elisabet, «Menores extranjeros no acompañados en el sistema de protección», en NAVARRO, JOSÉ/ MESTRE, MARÍA (eds.), *El marco global de atención al menor: prácticas basadas en la evidencia, reflexiones y experiencias de éxito*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 211 ss.

MARTÍNEZ, Roberto, «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias», en ACUÑA, CARLOS (ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América latina*, JGMN, Buenos Aires, 2010.

MCAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLIDOU, Anna, *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration (OIM), Geneva, 2021.

MEDINA ARIZA, Juan José, *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, Edisofer, Madrid, 2011.

MIGLIORINI, Laura; RANIA, Nadia; VARANI, Nicoletta., «Unaccompanied Migrant Minors: Trends, Challenges and Well-being», en DESCOTEAUX, LUCAS (ed.), *Immigration and Migration*, Nova Science Publishers, 2019, pp. 99 ss.

MUÑOZ ARENAS, Alberto, «Aspectos teóricos y procedimentales de la evaluación de políticas públicas», en NIETO MARTÍN, ADÁN/ MUÑOZ DE MORALES ROMERO, MARTA/ BECERRA MUÑOZ, JOSÉ (eds.), *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 25 ss.

ORTIZ VIDAL, María, «Los retos que debe asumir España tras las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el marco de los menores extranjeros no acompañados: hacia un nuevo sistema de protección de la adolescencia», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 41, 2021, pp. 1 ss.

PERAZZO, Catalina; ZUPPIROLI, Jennifer, *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*, Save the Children - España, 2018.

REDONDO, Santiago; GARRIDO, Vicente, *Principios de Criminología*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

REPETTO, Fabián, *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, CIPPEC - UNICEF, Buenos Aires, 2012.

ROTH DEUBEL, André, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 13ª edición, Ediciones Aurora, Bogotá, 2018.

SALAZAR VARGAS, Carlos, «La evaluación y el análisis de políticas públicas», *Revista Ópera*, vol. 9, 2009, pp. 23 ss.

SODDU, Pietro, «Ceuta y Melilla: gestión fronteriza, derechos humanos y seguridad», en RIBERA I PINYOL, JOSEP/ FLORENSA PALAU, SENÉN (eds.), *Med. 2006: el año 2005 en el espacio Euromediterráneo*, Instituto Europeo del Mediterráneo, IEMed, 2006, pp. 216 ss.

SUÁREZ-NAVAZ, Liliana; JIMÉNEZ ÁLVAREZ, Mercedes, «Menores en el campo migratorio transnacional. Los niños del centro (Drari d'sentro)», *Papers*, vol. 96, n.º 1, 2011, pp. 11 ss.

SUBIRATS, Joan, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.

TORRES-MELO, Jaime; SANTANDER, Jairo, *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, IEMP Ediciones, Bogotá, 2013.

UNICEF, *A child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, UNICEF, New York, 2017.

UNICEF; OIM, *Harrowing Journeys. Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, UNICEF - OIM, 2017.

VAISMORANDI, Motjaba; TURUNEN, Hannele; BONDAS, Terese, «Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study», *Nursing & Health Sciences*, vol. 15, 2013, pp. 398 ss.

WELSH, Brandon; FARRINGTON, David, «Evidence-based crime prevention», en WELSH, BRANDON/ FARRINGTON, DAVID (eds.), *Preventing crime: What works for children, offenders, victims, and places*, Springer, New York, 2007, pp. 1 ss.