

Han sido este año varios los casos en esta materia. El pasado mes de octubre recibimos a una concentración de unas diez madres en la puerta de nuestra Institución que se quejaban de determinadas prácticas administrativas que consideran irregulares y vulneradoras de derechos de las personas afectadas -tanto personas adultas como menores- las cuales se encuentran consolidadas en el funcionamiento ordinario de los servicios administrativos que ejercen funciones relacionadas con el Ente Público de Protección de Menores en las distintas provincias de Andalucía, (Córdoba, Cádiz y Sevilla).

Denunciaban concretamente descontrol en las declaraciones de desamparo, los métodos utilizados para la retirada de los hijos y falta de transparencia de las políticas en materia de protección.

...

6. ASUNTO DESTACADO: El otro rostro de la inmigración: Menores no acompañados y jóvenes inmigrantes extutelados

6.2. Normativa sobre protección de menores versus normativa sobre inmigración

Es en el fenómeno de la migración de menores donde podemos observar, con mayor claridad, la contradicción entre las proclamas y la práctica de quienes defienden la globalización como panacea universal.

Los países desarrollados, a la hora de afrontar el fenómeno de las migraciones de menores, parece como si sólo fueran capaces de vislumbrar al inmigrante que quiere participar de sus riquezas y su bienestar, mientras un velo les oculta al menor que demanda su amparo y protección. Quizás sea por ello que la legislación que se pretende aplicar a estos niños inmigrantes sea con preferencia la de extranjería y no la de protección de menores.

Las autoridades se enfrentan así a un importante desafío ya que, por un lado, postulan una política de restricciones y limitaciones a la inmigración pero, por otro lado, no pueden obviar las responsabilidades asumidas en aras de la garantía de los derechos de los menores en sus normas internas y en los acuerdos internacionales debidamente suscritos y ratificados.

Los menores extranjeros no acompañados reúnen dos elementos definidores básicos que van a determinar los derechos de los que son titulares: su «minoría de edad» y su condición de «extranjero», como sinónimo de no nacional. Esta dualidad puede llegar a provocar situaciones de conflicto que se resuelven dando preferencia a una condición u a la otra.

Pero **un niño nunca es un inmigrante**. Un niño es una persona que por su situación de vulnerabilidad tiene derecho a una especial protección y tutela de los poderes públicos. A un niño no se puede ni se debe añadir apellidos como «inmigrante» o «refugiado». Su estatuto jurídico debe ser siempre y, en todos los casos, el de menor de edad por encima del estatuto de persona extranjera.

Bajo estos principios básicos, **la tutela y el amparo de los que resultan ser acreedores los menores extranjeras no acompañadas se encuentran reconocidos en diversos textos legales internacionales, nacionales y autonómicos**.

El principal referente normativo internacional sobre el reconocimiento y efectividad de los derechos de las personas menores de edad lo encontramos en la **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño** (en adelante CDN), adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España en 1990. Dicho tratado internacional faculta a un órgano creado ex profeso, el **Comité de los Derechos del Niño**, para supervisar su aplicación así como la de sus protocolos facultativos.

Se trata de un texto presidido por el «interés superior del menor», cuyo artículo 8 recoge el derecho de todo niño a preservar su identidad. En el caso de los MENA este derecho se concreta en la obligación de las autoridades del país a reconocer a estos menores a través de su propio nombre, edad, nacionalidad, procedencia, origen, cultura, así como otras circunstancias que conforman su personalidad.

A tales efectos, el Comité interpreta el contenido de los derechos que figuran en los artículos y disposiciones de la CDN, a través de sus «Observaciones Generales», las cuales se erigen en una referencia autorizada sobre aquello que se espera de los Estados partes cuando ponen en marcha las obligaciones que figuran en la Convención.

En tal sentido, con referencia a menores extranjeros no acompañados, las Observaciones Generales nº 6 y nº 14, adoptadas en 2005 y 2013 respectivamente, ponen de relieve la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y se establece que el concepto de interés superior del menor es complejo y su contenido debe determinarse caso por caso.

La Observación General nº 6, además, reconoce que **siempre debe primar la condición de persona menor de edad por encima de la de extranjero**, lo que supone que cualquier intervención de los Estados debería estar orientada a la búsqueda de una solución duradera de acuerdo con su interés superior.

Esta intervención debe partir de una evaluación inicial de la situación concreta del niño o la niña que oriente las medidas de protección necesarias de acuerdo con su interés superior y que incluya su identificación, englobada la

determinación de su edad, la consignación de las razones por las que se encuentra separado o separada de su familia o no acompañado, una evaluación de los aspectos particulares de vulnerabilidad y necesidades derivadas de su salud física y mental, así como de las necesidades específicas de protección. El objetivo fundamental de todas las intervenciones con estos niños y niñas debe ser encontrar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo siempre en cuenta sus opiniones.

Cuando estamos redactando este Informe -febrero 2018- el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha formulado sus **Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto del Estado español**. Se trata del resultado del examen que dicho Comité realiza periódicamente a los Estados que han ratificado la Convención. Estas Observaciones han tenido en cuenta el informe presentado por el Gobierno así como su comparecencia ante el Comité, que tuvo lugar el pasado 22 de enero y también diversos informes presentados por la sociedad civil.

A nivel interno, hemos de traer a colación la **Constitución española**, que establece una extensa tabla de derechos y libertades, y aunque las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, hemos de entender que los niños son titulares de todos los derechos del Título I de la Carta Magna, salvo de aquellos, que por su naturaleza excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto.

Partiendo de esta premisa, y a modo de ejemplo, no podríamos dudar de que las personas menores, todas ellas, con independencia de su nacionalidad, fuesen acreedoras del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45), o a que su salud se encuentre protegida (artículo 43), o a difundir libremente sus opiniones (artículo 20), en idénticas condiciones que cualquier otra persona con las razonables limitaciones derivadas de la edad en cuanto a la capacidad de discernimiento. En todo caso, como recoge que apartado 4 del artículo 39 de la Carta Magna, los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Al analizar este marco constitucional vemos, por tanto, cómo se perfila lo que pudiéramos llamar función protectora del Estado frente a las personas menores. Así, se sitúa a padres y madres como primeros responsables y, en su defecto, emerge la faceta tutiva del Estado mediante la asunción de los deberes y cargas que implica la asistencia y la educación de los hijos, convirtiéndose en el responsable último de la protección integral de niños y niñas.

Desde el punto de vista de los derechos nos encontramos que éstos surgen de la relación familiar, pero también al margen de la familia, siendo inherentes a la condición de persona, por encima incluso de sus progenitores.

Por otro lado, en congruencia con las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, hemos de aludir al artículo 10 de la **Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor**, según el cual los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles, obligando específicamente a las administraciones públicas para que velen por los grupos especialmente vulnerables tales como los menores extranjeros no acompañados, mediante políticas públicas que tengan como objetivo lograr la plena integración de aquellos en la sociedad española mientras permanezcan en el territorio del Estado español.

Pero lo más significativo es que el artículo primero de la Ley reconoce expresamente su aplicación a todos los menores de 18 años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado antes la mayoría de edad.

Quiere ello decir que la Ley nacional del Menor no distingue entre extranjeros y nacionales, ni dentro de los primeros entre aquellos que se encuentren en una situación regular de los que están en situación irregular, por lo que todos los niños y niñas en España gozan de los mismos derechos con independencia de su situación administrativa.

En 2015 se produjo una importante **reforma en el Sistema de protección de la infancia y adolescencia con la entrada en vigor de la Ley 26/2015**, de 28 de julio. Esta norma ha venido a reforzar las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de los menores, estableciendo un marco regulador adecuado de lo relativo a los menores extranjeros, y reconociendo, respecto de los que se encuentren en España y con independencia de su situación administrativa, sus derechos a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales, tal y como se recogen en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, la Ley 26/2015 reconoce el derecho a obtener la preceptiva documentación de residencia a todos los menores extranjeros que estén tutelados por las Entidades Públicas una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen (artículo 10):

«3. Los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles. Las Administraciones Públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como los menores extranjeros no acompañados, los que

presenten necesidades de protección internacional, los menores con discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley.

Los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, tendrán como objetivo lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española, mientras permanezcan en el territorio del Estado español, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

4. Cuando la Entidad Pública asuma la tutela de un menor extranjero que se encuentre en España, la Administración General del Estado le facilitará, si no la tuviere, a la mayor celeridad, y junto con la presentación del certificado de tutela expedido por dicha Entidad Pública, la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia, una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, y según lo dispuesto en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración».

También la Ley que reforma el Sistema de protección de la infancia y adolescencia incrementa las actuaciones de protección para aquellas personas cuya mayoría de edad no pueda ser determinada, circunstancia que se produce en un amplio número de casos de los menores indocumentados que llegan a España sin referentes familiares.

Y así, cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad, la norma dispone que será considerada menor de edad a todos los efectos, hasta que se determine su edad. El fiscal será a quien competa «realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. La realización de pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas».

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha de citar la disposición adicional octava de la **Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor**, que obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a que,

en colaboración con la Administración del Estado, procure una adecuada atención e integración social de los menores extranjeros que se encuentran en situación de riesgo o desamparo, durante el tiempo que éstos permanezcan en nuestra Comunidad Autónoma, respetando en todo momento su cultura y procurando la reinserción social en su medio familiar y social siempre que ello sea posible.

De modo más concreto, la disposición adicional octava bajo el título «menores extranjeros» contiene los siguientes mandatos:

- 1) Incluir entre sus actuaciones de cooperación al desarrollo, acciones dirigidas al fomento, mejora y respeto de los derechos de la infancia en los Estados destinatarios de las correspondientes ayudas.
- 2) Procurar una adecuada atención e integración social de este colectivo que se encuentre en situación de riesgo o desamparo. Para el cumplimiento de este mandato deberá adoptar una serie de medidas bajo estos parámetros: en colaboración con la Administración del Estado, durante el tiempo que éstos permanezcan en nuestra Comunidad Autónoma, respetando en todo momento su cultura, procurando su reinserción social en su medio familiar siempre que ello sea posible, y promoviendo el establecimiento de programas de cooperación y coordinación necesarios con los Estados de origen.
- 3) Facilitar la constitución de adopciones de menores extranjeros por personas residentes en Andalucía.

Conciérne al **Ente Público de Protección de Menores de Andalucía**, por tanto, el ejercicio de las competencias para la atención directa a los MENA que se encuentran en evidente situación de desamparo, cuyas específicas necesidades demandan una respuesta ágil y adaptada a sus muy especiales circunstancias.

Por otro lado, la legislación señalada orienta prioritariamente a la atención al menor desamparado mediante la medida de acogimiento familiar, siendo residual la medida de acogimiento residencial, que se producirá sólo cuando el primero no hubiera sido posible o se considerara más beneficioso para el niño su internamiento en un centro residencial.

Tratándose de los MENA la opción que de forma prioritaria y preponderante se realiza en la práctica es justamente la contraria. El menor que llega a Andalucía es alojado en un centro de acogida inmediata, a ser posible un centro especializado en la acogida de menores inmigrantes, y tras ser evaluada su situación personal, familiar, educativa y socio-económica, así como su perfil migratorio, es derivado a un centro residencial básico especializado en menores inmigrantes donde debe continuar siendo atendido y recibiendo atención especializada que le permita su integración social en nuestro país.

Para dicha finalidad la Junta de Andalucía se ha dotado de **centros residenciales de protección de menores** que ejecutan programas de acogida inmediata especializados en menores inmigrantes, también de centros residenciales básicos especializados en menores inmigrantes, y de centros que ejercen de forma simultánea ambos programas, todos ellos respetando las previsiones del Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, sobre acogimiento residencial de menores, así como la Orden de Consejería de 23 de octubre de 2007 que aprueba el reglamento marco para la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores, la Orden de Consejería de 13 de julio de 2005 que aprueba su proyecto educativo marco, y la Orden conjunta de Consejerías de 28 de julio de 2000, que regula las condiciones materiales y funcionales de los servicios y centros sociales.

Como hemos señalado, las personas menores que llegan a nuestro territorio procedentes de otros países sin la compañía de un adulto son también extranjeros, por lo que algunos de los preceptos de la normativa sobre extranjería les resultan de aplicación.

Más concretamente la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros** en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y el **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento** de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Pues bien, es el 35 de la **Ley de Extranjería** quien establece el régimen aplicable a los menores extranjeros no acompañados:

«1. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

2. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.

3. La Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquél donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

4. Se considera regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se le otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores».

El **Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería**, en el capítulo III del título XI (artículos 189 a 198) desarrolla los requisitos, procedimientos y criterios de aplicación respecto de los menores extranjeros no acompañados.

Una parte importante de esta regulación se dedica al procedimiento de **repatriación del menor**, siempre y cuando se considere que el interés superior de éste se satisface con la reagrupación con su familia, o su puesta a disposición de los servicios de protección de su país de origen.

De este modo, **la política sobre MENA está orientada al retorno del menor a su país de origen, bien con su familia bien en un centro de acogida de menores de su país de origen, como solución duradera y siempre que ello constituye el interés superior del menor.**

Ciertamente existe un amplio acuerdo sobre la conveniencia de que todo menor se forme y desarrolle en el entorno socio-familiar que le es propio, salvo que no concurren elementos que pongan en riesgo la integridad de sus derechos.

En este sentido, cabría postular como opción preferente para un MENA la repatriación del mismo, ya sea para ser reagrupado con su familia o, caso de no ser esto posible, para su puesta a disposición de los servicios de protección de menores del país de origen.

Ahora bien, en el caso de los menores inmigrantes que son detectados en Andalucía, de nacionalidad marroquí y procedentes del África subsahariana en una abrumadora mayoría de casos, debemos cuestionarnos la viabilidad de estas opciones.

Es así que, en el caso de la reagrupación familiar, la misma puede devenir imposible cuando la familia no puede ser localizada o, que una vez localizada, la misma no esté en condiciones de hacerse cargo del menor o la devolución del mismo conlleve un riesgo para el menor o para la propia familia. Y en los demás casos, sólo procedería plantearse el retorno cuando éste tuviese por objeto su puesta a disposición de los servicios de protección de menores de los países de origen.

A este respecto, podemos decir, con las debida cautela y reservas, que todas las personas consultadas -formal o informalmente- sobre la situación del sistema de protección de menores de Marruecos coincidían en calificarlo de primario y deficiente, y escasamente preparado para atender las necesidades del elevado número de menores que padecen situaciones de riesgo en aquel país 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.

Parece, por tanto, que el retorno de los menores a Marruecos sólo procedería en aquellos casos en que, tras valorar detenidamente las circunstancias socio-familiares del menor, se acreditara que lo más conveniente para el mismo es su reagrupación familiar y siempre que se garantizara que aquella se realizará con arreglo a un procedimiento que permita salvaguardar en todo momento los derechos del menor y no suponga un riesgo para él o su familia. Y en los demás casos, habría que optar por la permanencia del menor en nuestro país, si quiera hasta tanto se solventan las circunstancias que impidan o desaconsejen su retorno al país de origen.

Ahora bien, por lo que se refiere a los menores marroquíes actualmente acogidos en centros de protección andaluces e inmersos en procesos formativos y de integración social, consideramos que resultaría inadecuada cualquier medida que pretendiese forzar su retorno a Marruecos en contra de su voluntad.

El proceso de integración de estos menores no debe truncarse por la aplicación automática de decisiones políticas sobrevenidas, por lo que abogamos porque cualquier decisión que se adopte en este sentido excluya los menores ya acogidos en centros de protección andaluces e incluidos en proyectos de integración socio-educativa.

Estamos convencidos de que para los menores ya acogidos en centros de protección andaluces e inmersos en proceso formativos resultaría inadecuada cualquier medida que pretendiese forzar su retorno a su país de origen en contra de su voluntad. La integración social de estos MENA no debe truncarse por la aplicación automática de decisiones políticas sobrevenidas.

Defender esta postura podría tener como consecuencia la permanencia de la mayoría de los menores extranjeros en nuestro país, y que ello pudiera derivar en un «efecto llamada», con las consecuencias que ello supone para el Sistema de protección de menores de Andalucía.

Sin embargo, una Institución que se proclama como defensora de los derechos de los menores y que debe ejercer su función tuitiva sin atender a la nacionalidad o al origen étnico de quienes reclaman nuestra colaboración y atención, no debe plantear soluciones que, en aras de un pretendido pragmatismo, puedan ser utilizadas para justificar unas decisiones de retorno de menores extranjeros en nuestro país.

Es más, estamos convencidos de que una política excesivamente restrictiva sobre la permanencia en España de los MENA y propicia a retornos rápidos para todos los detectados e ingresados en centro de acogida no traería como consecuencia acabar o limitar la entrada irregular de menores. Antes al contrario, con toda probabilidad estos chicos seguirán entrando en igual o parecido número pero tratando de eludir en lo posible su detección y, sobre todo, en el caso de ser detectados, fugándose de inmediato de los centros de protección, lo que incrementaría las bolsas de marginación y pobreza en que algunos ya están instalados o cayendo en las redes de organizaciones mafiosas o de delincuentes.

Finalmente, dentro del abordaje que realizamos sobre la legislación aplicable a los menores extranjeros no acompañados hemos de referirnos al **Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los MENA** (BOE nº 251, de 16 de octubre 2014) suscrito por representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Se trata de un documento que tiene como objetivo coordinar las intervenciones de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del Servicio Público de protección de menores.

Como su nombre indica, es una herramienta marco, entendida como modelo de buenas prácticas para las instituciones del Estado que lo han suscrito. No obstante, el propio documento señala la conveniencia de ser completado de **protocolos territoriales** para que, según sus respectivas normas estatutarias, pueda obligar a las administraciones e instituciones autonómicas respectivas.

A pesar de la recomendación, lo cierto es que, hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Andalucía no dispone de un protocolo territorial, a pesar de la incidencia del fenómeno de la inmigración de menores no acompañados.

Respecto al carácter de este Protocolo, el Tribunal Supremo, en una reciente sentencia de 31 de enero de 2018, ha señalado que no tiene carácter de norma reglamentaria, sino que se trata de una instrucción interna y, por tanto, no cabe recurso contra ella. Responde así el Alto Tribunal a un recurso presentado por una organización sin ánimo de lucro contra los apartados del Protocolo que contienen instrucciones sobre los procesos de determinación de edad de los MENA.

Para el Supremo, la finalidad del documento no es otra que la de dar las concretas instrucciones a cada cuerpo funcional que está llamado a esa intervención, sin que su contenido exceda de ese mero cometido interno, y con la confesada finalidad de coordinar la intervención del personal administrativo que asume competencias en esta materia.

Matiza el Tribunal que el hecho de que no se pueda impugnar directamente el protocolo, no comporta, en ningún caso, que no puedan impugnarse en vía contencioso-administrativo los concretos actos de aplicación, incluso cuando estén fundados en dichas disposiciones interna.

6.4. La atención a menores extranjeros no acompañados por el Sistema de Protección de Andalucía

Tras un periodo de tiempo en el que el flujo de llegada de MENA a Andalucía se mantuvo más o menos estable, en el año 2017 se ha producido un punto de inflexión. En dicho año **se ha incrementado, de forma imprevisible, la llegada de menores de edad extranjeros sin referentes familiares, que han debido ser acogidos y atendidos de manera inmediata por el Sistema de Protección andaluz.**

Las cifras apuntan a que se han batidos todos los récords conocidos¹. El número total de nuevos ingresos de menores en el Sistema de protección en Andalucía en 2017 se eleva a 3.306, frente a los 1.291 producidos en el ejercicio anterior. Si a estas cifras añadimos el número de chicos extranjeros que ya estaban siendo atendidos por el Sistema de años anteriores, el número de MENA total atendidos se eleva a 4.179.

A fecha 31 de diciembre, eran 1.309 el número total de MENA que se encontraba dentro del Sistema de protección.

¹ Datos facilitados por la Dirección General de Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

Datos estadísticos básicos por sexo y edad sin desglose por motivos

Total Correspondiente a ambos Período: 01/01/17 - 12/31/2017

	Foto Fija / % 31/12/2017		NI / %		Nº de menores de baja/%		Nº de menores atendidos
Niño	1132	86,5	3207	97,0	2781	96,9	3913
Niña	177	13,5	99	3,0	89	3,1	266
Menor de 15 años	263	20,1	271	8,2	206	7,2	469
15 años	114	8,7	287	8,7	230	8,0	344
16 años	261	19,9	704	21,3	524	18,3	785
17 años	438	33,5	1205	36,4	904	31,5	1342
18 años	190	14,5	776	23,5	906	31,6	1096
Mayor de 18 años	34	2,6	21	0,6	106	3,7	140
No registrado	9	0,7	42	1,3	42	1,5	51
TOTAL	1309		3306		2870		4179

Estos chicos **proceden mayoritariamente** de Marruecos (70,6 por 100). El resto de los menores ingresados en el Sistema de protección han llegado de Argelia (5,4 por 100), Costa de Marfil (6,6 por 100), Ghana (1,6 por 100), Gambia (2,2 por 100), Mali (1,8 por 100), Guinea (7,7 por 100), y de Nigeria fueron atendidos 12 menores.

En el año al que nos referimos, en cambio, **ha descendido, en proporción con ejercicios anteriores, la entrada de chicas**. De las cifras señaladas sólo 93 niñas (2,8 por 100) han entrado por Andalucía, y los porcentajes de años anteriores se perfilaban en torno al 8 por 100. El gráfico siguiente refleja que, respecto de los MENA que permanecían tutelados por la Entidad pública, 177 eran niñas frente a 1.132 que eran niños.

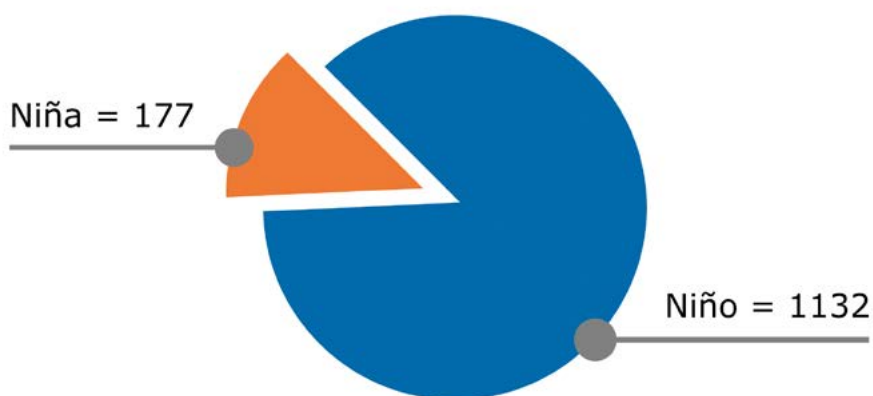
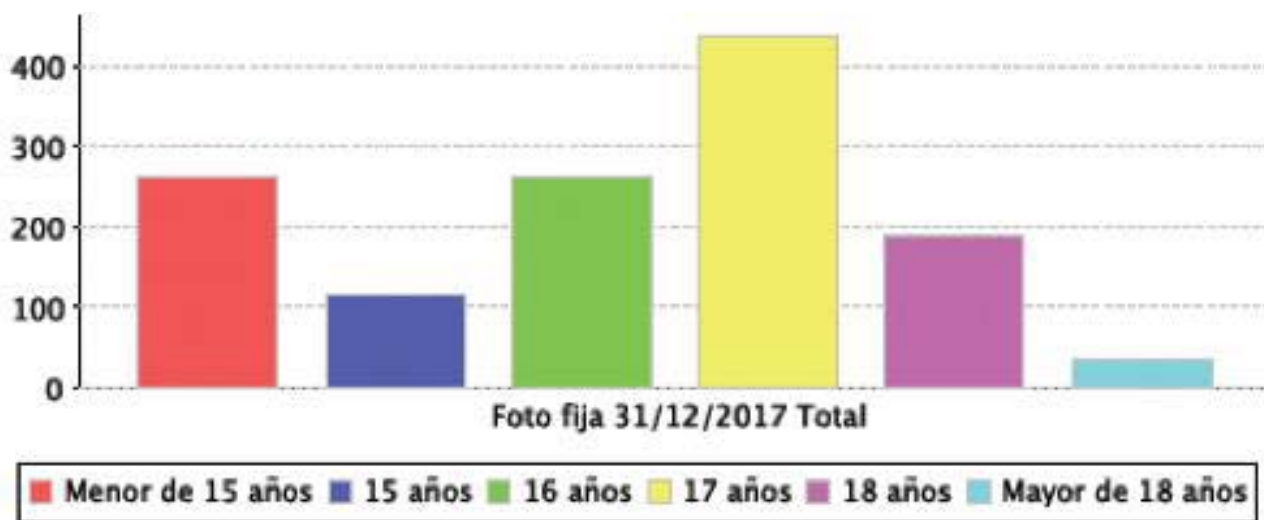


Foto fija 31/12/2017

Respecto de la edad de los MENA en el Sistema de Protección, a fecha 31 de diciembre, el mayor número se encuentra en el tramo de edad entre 16 y 17 años, resaltando ésta última frente a las demás edades.



Por lo que respecta al **modo de entrada en nuestra Comunidad Autónoma**, las mismas fuentes ponen de relieve que del total de niños y niñas que han llegado a las costas andaluzas durante 2017, su gran mayoría, hasta 2.345, lo hicieron a través de pateras. Un porcentaje inferior entró en los bajos de un camión (268) o como polizón de un barco (119). Otros 444 menores de los ingresados en el señalado ejercicio no ha querido comunicar la forma de entrada a Andalucía.

El incremento constante de entrada de estas personas ha puesto al límite los recursos residenciales que tiene la Comunidad Autónoma habilitados para atender a los menores en situación de desamparo, a pesar de los esfuerzos por incrementar los mencionados recursos.

En efecto, para dar respuesta a esta vicisitud, la Entidad pública andaluza ha establecido unos dispositivos de emergencia mientras se posibilita la derivación de los menores a los centros residenciales normalizados o se crean otros nuevos. Fruto de esta decisión ha sido la habilitación de 300 nuevas plazas con carácter provisional, mediante contratación por vía de emergencia para la acogida inmediata de MENA, gestionadas por entidades privadas y repartidas entre las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Sin embargo, la continua entrada de menores durante los meses siguientes al verano pronto hizo que las actuaciones de emergencia descritas fueran insuficientes y muchos de estos chicos han sido derivados directamente a los centros residenciales ya existentes.

Ello ha supuesto la **saturación de los centros de protección** , especialmente aquellos de titularidad pública que desarrollan el programa de primera acogida, propiciando, a pesar de los esfuerzos de la Administración y de la pericia de los profesionales que trabajan en los recursos, la existencia de carencias en las garantías de los derechos básicos de los menores.

El colapso que está sufriendo el sistema de asistencia a estos menores, por las razones señaladas, ha sido proclamado por la Administración autonómica, por las organizaciones no gubernamentales y comprobado por esta Institución.

Hemos podido conocer que, a pesar de que el número de menores ha ido fluctuando, lo usual es que **los centros afectados hayan manteniendo como mínimo una ocupación del doble de las plazas previstas, llegando en algunos momentos incluso a cuadruplicarse** .

Desde nuestra obligada perspectiva de Institución que vela por la integridad de los derechos de las personas menores de edad venimos supervisando la atención que se brinda a estos menores inmigrantes no acompañados, y para dicha finalidad hemos comprobado in situ algunos de los alojamientos provisionales y centros de protección.

En esta labor hemos podido advertir que las carencias que ya tenían algunos centros se han visto acentuadas con la sobreocupación de menores, obligando a los responsables de los recursos residenciales a improvisar soluciones para los problemas más acuciantes. También hemos sido testigos del importante esfuerzo

de los profesionales que prestan servicios en los centros, y cómo han debido incrementar su trabajo para la cobertura de las necesidades básicas de los menores.

¿Cuál es la solución para afrontar adecuadamente el problema? Ciertamente nos enfrentamos a un difícil reto. Por un lado, no podemos permitir que los centros de primera acogida se encuentren saturados ya que ello resulta incompatible con una atención de calidad a los menores pero, por otro, **tampoco podemos demandar de la Administración que cree plazas en centros de protección de forma ilimitada e indefinida** ante un fenómeno tan peculiar y complejo como el migratorio del que difícilmente podemos llegar a pronosticar su alcance.

No obstante lo cual, teniendo en cuenta la evolución que se está produciendo en los últimos meses, así como los acontecimientos con incidencia en los procesos migratorios, que nos hacen pensar que nos enfrentamos a un problema estructural y no coyuntural, **la Administración andaluza está llamada a realizar un importante esfuerzo de planificación que permita dar cobertura a situaciones como las descritas.**

Esta nueva realidad exige iniciar un **proceso de reflexión** que conduzca a fomentar mejoras en los dispositivos del sistema de integración y acogida para poder garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las administraciones públicas respecto a los derechos de estos niños y niñas, y para garantizar una adecuada atención a los MENA una vez se encuentran tutelados por la administración autonómica.

Habría, por tanto, que establecer un protocolo definido de acogida de menores que puedan llegar de forma masiva con el propósito de que sean acogidos con unas condiciones mínimas de calidad y donde se contemple su paso a los recursos residenciales básicos en el menor breve plazo posible, poniendo término a la situación de provisionalidad existente en la actualidad.

Centrando nuestro análisis en la atención que están recibiendo los menores que han llegado en los últimos meses a Andalucía, tras la experiencia adquirida en nuestras visitas a algunos de los recursos residenciales, y de las entrevistas mantenidas con el personal que presta sus servicios en aquellos, y en especial las conversaciones mantenidas con algunos chicos, queremos incidir en **algunos de los muchos aspectos que deben ser tenidos en cuenta por la Entidad pública para garantizar una tutela con éxito.**

a) Sobre la situación de provisionalidad que viven los menores. Un elevado porcentaje de los menores han expresado su inquietud por la situación de provisionalidad en la que se encuentran. Son conocedores de que su estancia en

el recurso, especialmente en los dispositivos de emergencia, no es permanente, y que están a la espera de ser derivados a otros centros donde está prevista que su estancia se prolongue.

Esta situación puede repercutir negativamente en el funcionamiento del recurso y la vida en el mismo, a la par que crea incertidumbre en los menores.

Por ello, el éxito de la intervención se hace depender del diseño de programas bien estructurados, donde los adolescentes sientan que mientras el tiempo transcurre en esa situación de interinidad en la que se encuentran, no obstante van avanzando en su proyecto migratorio tanto en la obtención de documentación como en su proceso formativo. También se habrá de ser bondadosos en la tarea de informar al menor respecto de su situación y posibles expectativas.

b) Necesaria presencia en los centros de intérpretes. Es habitual que los centros de menores de titularidad pública, a diferencia de lo que acontece en los recursos de emergencia, no dispongan de personal con conocimientos del idioma.

La consecuencia es obvia, pues la barrera comunicativa provoca dificultades de entendimiento entre los profesionales y los MENA. Y mucho nos tememos que esa situación, además de ser caldo de cultivo de posibles conflictos y enfrentamientos, en poco favorece las previsiones legales de que el acogimiento residencial debe cumplir con la doble exigencia de ofrecer a los niños y adolescentes calidad (atención profesionalizada, técnicamente capacitada) y calidez (entorno afectivo, cercano a los parámetros familiares).

Las tareas de atención de estos menores son cuando menos dificultosas, con la doble dificultad de no tener adulto de referencia y no tener prevista una estancia continuada en el centro.

Resulta desalentador efectuar un recorrido por cada uno de los derechos que tienen los menores residentes en los centros (intimidación, información, trato personalizado, educación, etc.) cuando ni siquiera disponen de la posibilidad de mantener una comunicación fluida con las personas adultas, responsables de su cuidado.

Es cierto que estos recursos tienen asignada una persona que ejerce las funciones de mediador intercultural. Pero además de que este profesional no se encuentra a jornada completa en los centros, la necesidad a la que nos referimos es aún más básica y es la relativa a la existencia continua de una persona con conocimientos del idioma mayoritario de los menores que residen en el mismo.

Con suerte, en los centros pueden existir menores que por llevar un poco más de tiempo tengan algunos conocimientos elementales de la lengua castellana. Sin embargo, no consideramos suficiente la práctica de recurrir a estos chicos para que sirvan de intérpretes. La tarea de educar no puede quedar condicionada por quienes precisamente han de recibir las enseñanzas e instrucciones.

Sabemos que dotar de estos profesionales a los recursos es una tarea compleja que requiere de una modificación y autorización de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), gestión que, por otra parte, compete a órganos ajenos a la Entidad Pública.

Sin embargo, estamos convencidos de las bondades de contar con estos profesionales y su incidencia en el ejercicio de los derechos de los menores internos. Es por ello que aprovechamos estas páginas para demandar de las Administraciones implicadas un esfuerzo que posibilite la presencia permanente de intérpretes en los centros de protección de menores, de manera especial en aquellos que desarrollan programas de acogida inmediata ya que los chicos acogidos en los mismos, por su escaso tiempo de permanencia en nuestro país, no suelen tener conocimiento de la lengua española.

c) Una necesaria atención psicológica. Es algo constatado en la literatura internacional el impacto emocional que la experiencia migratoria genera en los MENA.

Diversos estudios señalan el elevado porcentaje de adolescentes con malestar psicológico, a la par que recomiendan atender, por profesionales especializados, el malestar emocional que padecen los MENA como consecuencia de sus experiencias previas, de los retos ante una nueva vida en un contexto alejado de la familia y ambiente, y por la incertidumbre del futuro.

Es cierto que todos los menores, con mayor o menor celeridad, en función de la saturación de los centros, reciben asistencia sanitaria al ingresar en los recursos y, por supuesto, tienen garantizada la misma en caso de enfermedad. Pero no ocurre así con **la atención psicológica que es prácticamente inexistente.**

Una intervención psicológica con los MENA exigirá que el profesional conozca la cultura de estos adolescentes. También aquellas conductas que pueden ser normales en los países de origen mientras que aquí son etiquetadas cuanto menos de extrañas. Dicho profesional deberá asimismo conocer ciertas palabras del idioma del menor como clave para iniciar una relación terapéutica. Aunque en un principio se cuente con la intervención del mediador intercultural, llegará un momento de la intervención que solo sea posible entre el psicólogo y el menor.

Los estudios consultados sobre la materia señalan que la intervención psicológica con menores extranjeros no acompañados se enmarca en un modelo interdisciplinar y en diversas áreas de funcionamiento de estos menores, pues se hace necesario un seguimiento de cómo interactúan tanto con otros jóvenes, como con sus educadores, compañeros de estudios.

Por otro lado, algunos de los menores ingresados en los centros están siendo tachados de conflictivos o violentos, cuando su único problema es la situación de angustia que padecen por las experiencias vividas con anterioridad y por la incertidumbre de futuro.

Un abordaje psicológico desde los primeros momentos de la intervención en el centro de protección ayudaría a los menores y contribuiría, sin duda, a mejorar el clima de convivencia.

d) Celeridad en la formalización de la tutela y desamparo. El sustancial incremento del número de menores en los centros no ha ido acompasado de un aumento de efectivos de personal tanto para los recursos residenciales como para las unidades tutelares de la Entidad pública.

El personal de los centros ha visto aumentado exponencialmente su trabajo sin apoyos complementario a su labor. Su pericia ha permitido que los menores hayan sido atendidos, si bien, los profesionales nos han hecho llegar su preocupación por cómo sus funciones han quedado relegadas a aspectos asistenciales (comida, aseo, etc.) siendo inexistente, o en el mejor de los casos relegadas a un segundo plano, sus funciones educativas.

Y lo mismo ocurre con el personal de las unidades tutelares. Los funcionarios se han visto obligados a asumir la tutela de un número desmesurado de menores de los que tienen poca o ninguna información, a la par que han de formalizar las declaraciones de desamparo sin ayuda complementaria, lo que está ocasionado demoras en su tramitación.

Conocemos, y los menores también, las consecuencias que estos retrasos pueden tener en la obtención del ansiado permiso de residencia. Es posible que algunos de estos chicos alcancen o hayan alcanzado la mayoría de edad sin que se les haya formalizado la declaración de desamparo y asumido la tutela y, por consiguiente, viendo ralentizados cuando no frustrados sus objetivos de conseguir la documentación y su regularización en España.

El Sistema de protección puede llegar a ser rechazado por el MENA si lo percibe como una traba que ralentiza la consecución de sus intereses. Paralelamente, la tutela fracasará de no dar a los chicos unas respuestas aceptables para sus necesidades específicas.

Hasta aquí hemos resaltado sólo algunos de los retos a los que se está enfrentando el Sistema de protección de menores ante el incremento de menores inmigrantes sin referentes familiares que han llegado, y lo continúan haciendo, a las costas andaluzas. Desde luego no son los únicos, ni mucho menos.

Un abordaje de todas estas cuestiones sería más propio de un informe especial que del objetivo de este capítulo de la presente Memoria que, recordemos, pretende poner de relieve e incidir en determinados aspectos del fenómeno de los MENA en nuestra Comunidad Autónoma.

7. ANEXO ESTADÍSTICO

7.1. Relación de actuaciones de oficio

Queja 17/1836, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa al seguimiento sobre la atención a menores con trastornos de conducta y menores con problemas de conducta.

Queja 17/5073, dirigida al Ayuntamiento de Calañas (Huelva), relativa a la situación de riesgo de cuatro hermanos de la Zarza (Calañas) tras el suicidio de su madre y pareja.

Queja 17/6609, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, relativa a un adolescente tutelado por la Junta de Andalucía al no se le facilita los contactos con sus hermanas biológicas.