

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.

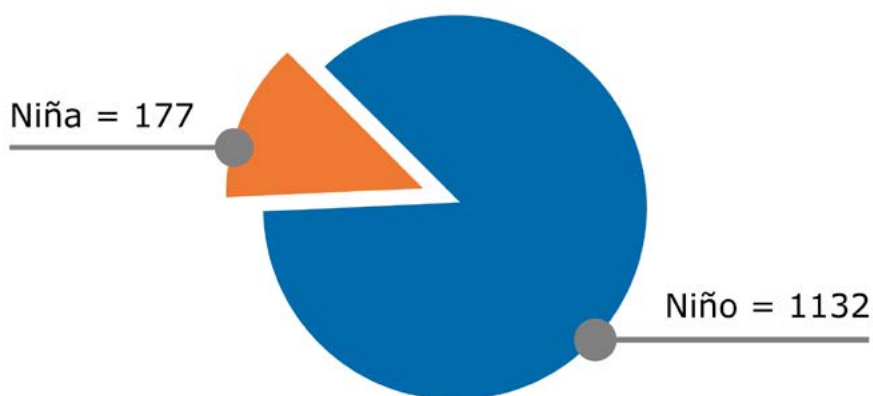
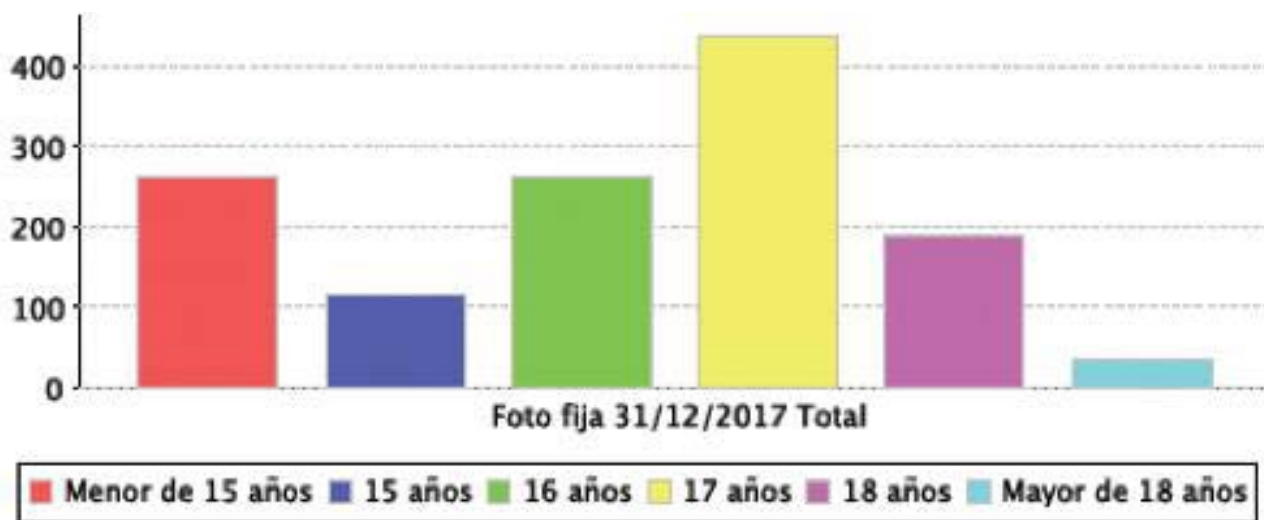


Foto fija 31/12/2017

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.