

Informe sobre la trayectoria, situación actual y necesidades inaplazables por razones de excepcionalidad, para dar respuesta a la acogida y atención a los Menores Extranjeros no Acompañados, desde el Sistema de Protección a la Infancia y Adolescencia en Navarra.

1.- Consideraciones previas

La llegada de Menores Extranjeros no Acompañados (en adelante MENAs¹) a territorio de la Comunidad Foral de Navarra ha pasado de ser considerado como un fenómeno puntual a convertirse en uno de los colectivos de intervención prioritario dentro del Sistema de Protección a la Infancia². Aun así, y dada la situación de auténtica emergencia nacional, creada por la llegada masiva de estos/as menores, se ha ido diseñando a marchas forzadas su protección jurídica, policial, asistencial y psicológica, esto es, de acuerdo a lo establecido en la Convención de los Derechos de la Infancia, así como en la normativa estatal, y por extensión, a en la establecida en la Comunidad Foral de Navarra en materia de prevención, promoción y protección a la infancia y adolescencia.

En este sentido, la necesidad de llevar a cabo un modelo de actuación contextualizada a las necesidades específicas de estos/as menores, nos ha llevado a desarrollar un programa de intervención sustentado sobre cinco dispositivos que actúan de manera secuencial: 1) recursos residenciales de primera acogida, valoración y acogimiento residencial en recursos habitacionales; 2) Itinerario formativo establecido con el Departamento de Educación para el aprendizaje de competencias de lingüísticas y profesionales; 3) itinerario de formación para el empleo, en colaboración con el Servicio Navarro de Empleo; 4) un programa de inmersión comunitaria en el espacio del ocio y tiempo libre, concertado con entidades sin ánimo

¹ La definición de la población de menores migrantes a la que hace referencia este informe responde a la descrita en la Resolución del Consejo de Europa del 26 de junio de 1997: «menores de 18 años, nacionales de terceros países, que llegan a territorio español sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto no se encuentran efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable».

Partiendo de esta definición y de la asunción de los principios de Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ([UNICEF, 2006](#)), así como de lo establecido por las leyes nacionales de protección a la infancia, la llegada de un menor migrante no acompañado a cualquier territorio del Estado español supone la asunción de su tutela por parte de las autoridades locales, responsables de la protección a la infancia en cada territorio.

² Entendiendo por tal al conjunto de recursos, servicios y prestaciones dirigidas a detectar, notificar, valorar y en su caso intervenir en todas las situaciones de riesgo de desprotección o de desamparo. Un Sistema de responsabilidad compartida a partir de la acción protectora de la familia, la sociedad civil en su conjunto, así como de las instituciones y Sistemas de Protección Social.

de lucro; y 5) programa de acompañamiento y preparación para la vida autónoma a jóvenes que provengan del Sistema de Protección a la Infancia.

2.- Marco normativo.

- 1) La Ley 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia establece la obligatoriedad de atender a todos/as las menores nacionales o de origen extranjero que se encuentren en la Comunidad Foral de Navarra.
- 2) La Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, se establece como entidad pública competente en materia de protección del menor, a través de las Secciones de Valoración de las Situaciones de Desprotección, Gestión de la Guarda y Ejecución de Medidas Judiciales, así como de la sección de Familias, tiene atribuidas las funciones en materia de protección³.
- 3) Por otra parte, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, reconoce la necesidad de garantizar a la ciudadanía un marco estable de recursos y servicios, estableciendo una ley que configure una nueva modalidad de protección social que amplíe y complemente la acción protectora de la Comunidad Foral y que haga que la atención social se constituya como verdadero derecho subjetivo para las personas usuarias de los servicios sociales.
- 4) La ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, en el artículo 10 se refuerzan las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de los menores y se establece un marco regulador adecuado a los menores extranjeros, 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.

³ De acuerdo a lo establecido en el Decreto Foral 172/2015, de 3 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, ésta, es el órgano competente en materia de protección del menor del Gobierno de Navarra.

Asimismo, se 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.

Por otra parte, el artículo 22 bis recoge la obligación de la Administración de preparar para la vida independiente a los jóvenes ex tutelados, cuestión de gran calado social y de la que ya hay buenas prácticas de Entidades Públicas y del Tercer Sector de acción social en España.

- 5) Se hace igualmente necesario destacar las recomendaciones europeas en el sentido de poner en marcha nuevos modelos de intervención social con la juventud en riesgo de exclusión que les ayude de forma eficaz a encarar de forma satisfactoria sus procesos de transición a la vida adulta. En este sentido, se plantea el apoyo con carácter integral a las transiciones a la vida independiente como un reto clave de las políticas públicas, especialmente en los colectivos en desventaja social, menores provenientes del cuidado institucional, menores migrantes o pertenecientes a minorías étnicas.

3.- Evolución e impacto de los flujos de entrada de MENAs en el sistema de protección a la infancia de Navarra.

El número de menores extranjeros no acompañados que a lo largo de los últimos 10 años ha venido llegando a España, ha aumentado de forma drástica en los últimos 6 meses, siendo especialmente significativo el aumento producido en el año 2018. Su número se ha incrementado en un 100%, pasando de 6.500 a finales de 2017, a más de 13.000 en diciembre de 2018. En Navarra, la evolución del flujo migratorios de menores extranjeros no acompañados, ha pasado de ser un movimiento apenas perceptible y sin apenas impacto en el Sistema de Protección, a ser en apenas un año, una realidad que a día de hoy está colapsando el Sistema residencial de protección, poniendo en cuestión la capacidad de respuesta de la actual red de recursos residenciales de protección a la infancia. La tabla y gráfico nº 1 reflejan la evolución de los flujos de entrada de los 3 últimos años, así como su distribución mensual a lo largo de los mismos. El primer dato significativo que

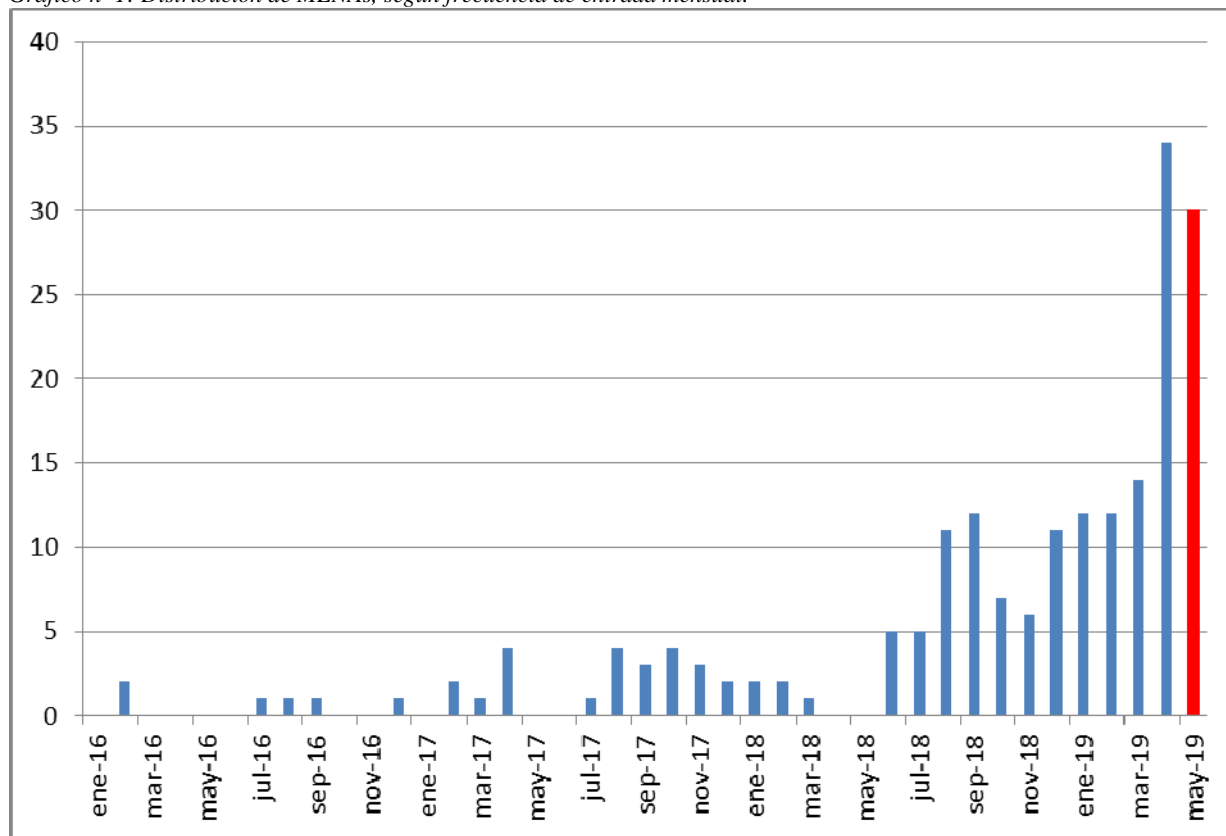
aparece, pone de manifiesto el salto cuantitativo producido a lo largo de 2018 y primer cuatrimestre de 2019 en cuanto a la llegada de MENAs.

Tabla nº1: distribución de MENAs según año de entrada y situación administrativa.

	Menores atendidos	Menores Tutelados residencial acogimiento
2016	6	5
2017	24	19
2018	62	57
1º cuatrimestre 2019	74	59

Fuente: Subdirección de Familia y Menores

Gráfico nº 1: Distribución de MENAs, según frecuencia de entrada mensual.



Fuente: Subdirección de Familia y Menores

En relación a la gráfica nº 1, indicar que el dato de llegada de MENAs correspondiente al mes de mayo de 2019 (color rojo) únicamente recoge los datos hasta el 16 de mayo de 2019.

Así mismo, es de destacar la proyección sobre la intensidad de los flujos de entrada⁴, establecida con carácter trimestral para 2019, mediante estimación logarítmica (Gráfico nº 2), en caso de cumplirse presupone una entrada de 75 nuevos menores en el primer semestre de 2019 y 136 durante el segundo semestre.

Así mismo, los datos reflejados en la tabla nº 1, ponen de manifiesto la tendencia de los/as menores que llegan, a mantenerse en el Sistema de protección a la Infancia de Navarra. Es decir, vienen para quedarse, situando la Comunidad de Navarra dentro de sus centros de interés como lugar de residencia. En este sentido, señalar que tan solo el 10% de los/as menores que llegan, se acaban marchando antes de la mayoría de edad, manteniéndose en los recursos del Sistema, el 90% restante.

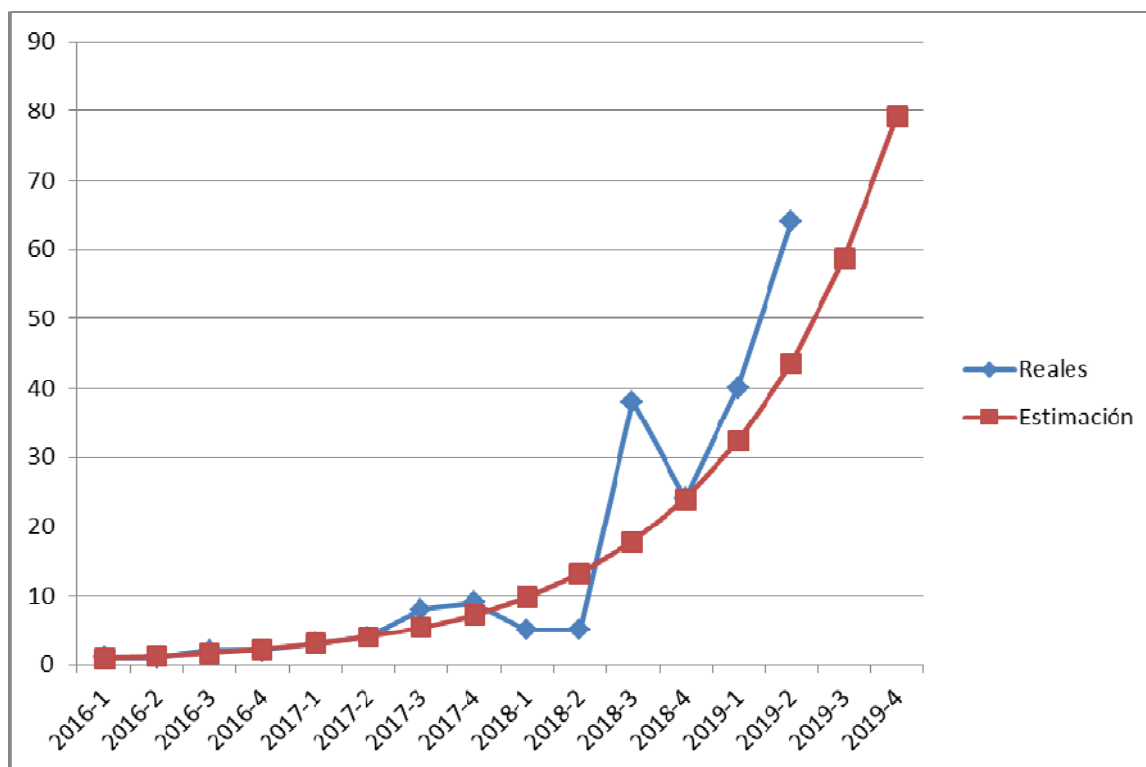
De mantenerse la actual tendencia asociada a la intensidad de los flujos de entrada y al tiempo de permanencia en el Sistema, la previsión a diciembre de 2019 es la de un escenario altamente complejo y con serias dificultades para su gestión. Un escenario sin apenas capacidad de respuesta a la demanda explícita de plazas residenciales de protección por parte del Sistema de Protección a la Infancia. En este sentido, será necesario poner en marcha a lo largo de 2019, nuevos recursos de atención residencial en medio abierto para 180-200 menores, así como 40 plazas destinadas a los programas de preparación para la vida autónoma.

La tasa de ocupación de los recursos del Sistema de Protección por parte de los MENAs, respecto del total de plazas puestas a disposición, es actualmente de un 36%, lo cual nos da una idea del problema en cuanto a falta de recursos específicos para este nuevo perfil de intervención. Así mismo, y de acuerdo a lo recogido en la tabla nº 2, si analizamos la tasa de ocupación desagregada por programas, resulta todavía más preocupante en los

⁴ *La intensidad de los flujos de entrada puede estar condicionada por diversos factores de carácter climático, político, cultural...*

programas de acogimiento residencial básico, y especialmente grave en el Centro de Observación y Acogida, donde la tasa de ocupación es a día de hoy del 253%, tasa a todas luces inasumible, además de incompatible con las directrices establecidas el conjunto de normativa específica sobre protección a la Infancia. Por último señalar (ver gráfico nº 3), la afectación producida en cada una de las residencias de acogimiento residencial básico, con una tasa media de ocupación de MENAs del 42%, presentando picos en alguno de los recursos de hasta el 55%.

Gráfico nº 2: proyección trimestral de los flujos de entrada en el Sistema de Protección.



Fuente: Subdirección de Familia y Menores.

En relación a la gráfica nº 2, indicar que el dato real de MENAs atendidos en el 2º trimestre de 2019 únicamente recoge los datos hasta el 15 de mayo de 2019. Dicho dato no ha sido utilizado en la estimación pero supera ya los datos estimados para dicho segundo trimestre con la tendencia previa.

De todo lo expuesto, entendemos necesario llamar la atención sobre la magnitud y consecuencias del impacto producido en el actual Sistema de

Protección a la Infancia en Navarra, impacto y consecuencias especial mente significativas: 1) en la calidad de las funciones de protección encomendadas al Sistema; y 2) en la pérdida de eficiencia económica a causa del sobrecoste que supone la falta de recursos adecuados, y derivado de ello, la necesidad de ubicación por largos periodos de tiempo en el COA y los recursos de acogimiento residencial.

En el primero de los casos, hay un alto riesgo de que se produzca en el corto plazo un colapso del actual Sistema de Protección a la Infancia, en tanto que los recursos de acogimiento residencial y el propio COA, están configurados para la atención a un perfil psicosocial diferenciado, con una metodología de intervención y una plantilla de recursos humanos igualmente diferenciada a la diseñada para la atención a los MENAs. Todo lo cual, hace que se esté produciendo un proceso acelerado de saturación de MENAs en el sistema residencial (al ingresar de urgencia en el Sistema), imposibilitando la entrada de otros/as menores con graves problemas de desprotección (maltrato físico continuado, abuso sexual, abandono, inducción a la mendicidad...), menores que son mantenidos en sus domicilios a la espera de plaza con un programa especializado de intervención familiar. En este contexto de saturación, únicamente pueden entrar en COA para su valoración, aquellas situaciones de urgencia por riesgo vital, las cuales son atendidas de oficio mediante el establecimiento de medidas cautelares. En el caso de las residencias de protección, la situación provocada por la saturación de MENAs, junto con la imposibilidad de establecer plazas de sobre ocupación, hace que sea imposible llevar a la práctica, las medidas de protección de acogimiento

Tabla nº2: tasa de ocupación de MENAs de la red de recursos residenciales de protección

	Plazas concertadas	Número de plazas ocupadas por Menas	Tasa ocupación
COA.	15	38	253%
ARB - pisos	104	8	7,8%
ARB - residencias	52	22	42,3%
ARE	23	1	4,3%
Autonomía	25	11	44,0%
Programa MENAs	38	38	100,0%

Fuente: Subdirección de Familia y Menores

Tabla nº3: tasa de ocupación de MENAs en las residencias de acogimiento residencial básico.

	Plazas concertadas	Número de plazas ocupadas por Menas	Tasa de ocupación
Residencia Orkoien	9	5	55,6%
Residencia Artica	9	3	33,3%
Residencia Etxegaray	16	7	43,7%
Residencia Gaztebide	13	5	38,5%
Residencia Urdax	5	2	40,0%

Fuente: Subdirección de Familia y Menores

4.- CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

1.- La llegada de MENAs al conjunto del estado español, y especialmente en Navarra, está produciendo un enorme impacto en nuestro Sistema de Protección a la Infancia, desbordando las previsiones y los recursos disponibles para la atención a niños, niñas y adolescentes situados en contextos de desprotección muy severa o de desamparo. Esta situación está suponiendo un grave riesgo de incumplimiento por parte de la Entidad Pública, de las obligaciones que en materia de protección a la infancia tiene contraídas. Obligaciones que de no cumplirse, implicarían un alto riesgo de dejar sin cobertura las necesidades básicas (físicas, psíquicas, sociales y emocionales), de los/as menores en situación de alta vulnerabilidad. Así mismo, es necesario alertar (en el caso de que no se proteja e integre adecuadamente a la población de MENAs), sobre el riesgo de establecimiento de agrupamientos situados en contextos delictivos, marginales y de consumo de sustancias tóxicas, así como generadores de alarma social en la población de acogida.

2.- Es por todo ello que se hace imprescindible e inaplazable por más tiempo, atendiendo a razones de excepcionalidad y emergencia, la implementación de recursos adicionales que permitan la cobertura inmediata y de acuerdo a sus necesidades, del conjunto de Menores Extranjeros no Acompañados, esto es, en situación de desamparo tutelados por la Entidad Pública. En este sentido, y como venimos diciendo en este informe, las previsiones para final de 2019, establecen la presencia de 300 MENAS, siendo necesario para su atención, la licitación de

aproximadamente 100 nuevas plazas de carácter residencial con gestión de guarda, así como 40 plazas de acompañamiento en medio abierto a los procesos de autonomía.

3.- Todo lo cual hace que a día de hoy precisemos de manera inaplazable la implementación de 65 plazas de acogimiento residencial y 20 plazas de preparación y acompañamiento para la vida autonomía: (1) 25 plazas de urgencia y primera acogida licitadas mediante contrato de emergencia para la puesta en marcha del Centro de Observación y acogida (COA) específico para dicha población; (2) 10 plazas de acogimiento residencial básico, dirigidas a menores extranjeros no acompañados, con edades inferiores a 16 años y/o situación de desprotección con daño significativo, derivado de la secuencia del proyecto migratorio. Estas plazas podrán ser tramitadas mediante modificación de los contratos actualmente vigentes; (3) 30 plazas de acogimiento residencial en recursos habitacionales supervisados, 15 de las cuales podrán ser tramitados mediante la modificación de los dos contratos vigentes, y las otras 15, mediante una nueva licitación mediante contrato de emergencia; y (4) 20 plazas de plazas de preparación y acompañamiento para la vida autonomía, mediante la nueva licitación de emergencia.

Las actuales necesidades del Sistema, hacen que dichas plazas adicionales, deban estar operativas el 20 de mayo.

Pamplona, a 20 mayo de 2019

El Subdirector de Familia y Menores
GURBINDO MARIN
MIGUEL ANGEL - Firmado digitalmente por
GURBINDO MARIN MIGUEL
ANGEL -
Fecha: 2019.05.20 12:47:42
+02'00'

Miguel Angel Gurbindo Marín