

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES SIN REFERENTES FAMILIARES, CAMBIO DE MODELO EN INTERVENCIÓN Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS

Ana Isabel Lima Fernández

UNED

Sagrario Segado Sánchez-Cabezudo

UNED

1. INTRODUCCIÓN

Los niños, niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares, en adelante NNAMNA, suponen un desafío para las políticas públicas de protección en España debido a sus especiales características. Por ello, se requiere un especial interés respecto a la normativa actual, las recientes reformas aprobadas y su desarrollo sin perder la mirada en el ámbito internacional. Según el informe *La inmigración en España: efectos y oportunidades* en las entradas irregulares en nuestro país se registró un creciente número de personas menores de edad no acompañadas de tal forma que en 2017 la cifra está de 2.345, no es una cifra excesiva, pero sí que se cuadruplicó respecto al año anterior. Esto ha provocado que nos enfrentemos a muchos retos desde la intervención social y la necesidad de la aprobación de protocolos uniformes sobre la determinación de edad. Además de la necesidad de refuerzo de recursos de protección a la infancia en servicios sociales y la distribución entre las comunidades autónomas de este colectivo y las dificultades para ofrecer itinerarios formativos. También supone un gran reto el abandono de estos servicios de protección (Consejo económico y social, 2019).

2. CUESTIONES METODOLÓGICAS

La metodología aplicada para la búsqueda de la información se basa en el análisis bibliográfico, así como en el análisis cualitativo del contenido de las 9 entrevistas a personas expertas para recopilar información sobre el tema, así como las dificultades que se encuentran en el sistema español de servicios sociales. Éstas han sido realizadas a personas con una amplia trayectoria en puestos en distintos niveles de la administración tanto europeo como estatal, autonómico y local; así como a profesionales de la intervención en organismos públicos y entidades del tercer sector

especializadas. Los bloques de preguntas versan sobre el proceso de intervención desde la acogida hasta la transición a la vida adulta.

3. EL PROCESO DE INTERVENCIÓN INTEGRAL CON LOS NNAMNA: LA ESTRATEGIA COMÚN

Ante la necesidad de una estrategia común en España de apoyo y atención a los NNAMNA que contemple el proceso de intervención de manera integral los expertos de los distintos grupos del Observatorio de la Infancia del Ministerio competente de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2020), así coinciden también las personas expertas entrevistadas recomendando que contenga criterios unificadores, tanto de conformación de los equipos, como en la coordinación de los distintos niveles de la administración, en las áreas de intervención y en el tipo de servicios que se prestan.

Desde la perspectiva estructural, las propuestas en cuanto a la intervención integral giran en torno a intensificación de la actuación de los órganos que existen de carácter estatal como el Observatorio de la Infancia, así como el fomento de los grupos de trabajo en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales. Se reclama una mayor participación en estas estructuras de inclusión profesionales de distintos ámbitos como son la delegación de gobierno, la brigada extranjería y la fiscalía de menores, así como la participación de los propios NNAMNA. También el abordaje holístico desde todos los ámbitos de intervención como son educación, salud, servicios sociales, justicia, empleo, formación, extranjería, salud mental, duelo, jurídica, idiomas, etc. Tradicionalmente tiene más peso la intervención vinculada a la orientación en formación y empleo que en el apoyo emocional para la superación del trauma y el duelo migratorio, por ello, se ve la necesidad de incrementar el apoyo psicosocial y el refuerzo de la red relacional y la participación de la familia en el proceso vital (Blanca, 2019), así lo expresa uno de los expertos entrevistados.

E3: “...se considera un éxito cuando cumplen una serie de indicadores ...que puede salir a trabajar de forma autónoma, ¿Alguien ha hablado de su duelo? ¿Alguien ha hablado de su trauma? ¿Alguien ha hablado de su familia?... ¿Alguien ha hablado de sus sueños, de sus deseos, de una historia más personal e íntima, de lo que ha dejado allí? Y llora por las noches toda esta parte personal.”

4.LA ACOGIDA Y LA BÚSQUEDA DE FAMILIARES

En 2018, con la llegada masiva de NNAMNA a España se generaron propuestas en el marco de los grupos de trabajo del Observatorio de la infancia para la creación de centros estatales para la acogida y el reparto por cupos de los NNAMNA, donde se llevaría a cabo las competencias de la identificación, la determinación de edad, la primera valoración y el informe social y la atención de necesidades sanitarias, sociales y educativas. No obstante, estas propuestas no han prosperado, ya que son competencias autonómicas (2020). Además los expertos, rechazan a estos centros apostando por el ámbito local y comunitario una vez determinados los perfiles.

E1: “No estoy de acuerdo con la creación de centros estatales, lo veo como un centro de clasificación, se aboga por centros más locales”

En cualquier caso, no se ve conveniente que la estancia en estos centros supere las 72 horas, siendo negativo para la inclusión social la permanencia de 3 meses que actualmente se tiene en algunos. Para paliar esta situación desde el Ministerio competente se ha optado por proponer la creación de unas *Unidades de Respuesta Rápida a la Infancia* en momentos de contingencia que se desplieguen en forma de apoyo técnico a las Comunidades Autónomas, y un *Sistema de Información Integrada*, para el reparto del mecanismo nacional de derivación (2022). La búsqueda de familiares requiere más protocolos y recursos, es crucial en este primer momento de la acogida y la evaluación, actualmente no se invierte el mismo esfuerzo en todos los territorios, generándose notables diferencias. Los expertos entrevistados coinciden en que trabajar con las familias, aunque sea desde la distancia, tiene efectos positivos en la intervención, ya que vincula a esa persona con la comunidad de origen y puede colaborar positivamente. También se puede dar el caso, aunque es menos frecuente, que los adolescentes no deseen tener contacto con sus familias (Mateu, 2015). La búsqueda de familiares a veces se ve dificultada por los propios NNAMNA.

E1: “Yo tengo chavales que han estado en centros con nosotros, y luego ya el periodo de libertad vigilada ha aparecido familiares. Bueno, no es sorprendente ¿no? ..., que tengas un tío o tengas un primo aquí en Madrid al que puedas recurrir, nos hemos visto un poco locos para buscarle alojamiento porque pensamos que se quedaba de calle...”

5. PROCESO DE EVALUACIÓN DE NECESIDADES

La primera evaluación de necesidades para la determinación formal del interés superior del niño requiere la aplicación de un protocolo general y la determinación de la edad y la valoración de la situación de salud física y mental, poniendo especial interés en los indicadores de trauma. También es importante valorar la capacidad de la comunicación y el manejo del idioma. En esta fase es relevante realizar un buen diagnóstico ya que esto nos lleva a la atribución de los recursos que den respuesta a sus necesidades. Las cuestiones metodológicas están recogidas en el documento del *Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada*, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 20230, como el interés superior del menor, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, la no discriminación e igualdad, el bienestar e integración, la interculturalidad, la flexibilidad y atención individualizada, la participación de los niños, niñas y adolescentes, la corresponsabilidad, la cooperación y la solidaridad, entre el Estado y las CCAA en el reparto de responsabilidades y obligaciones y la celeridad.

Conjuntamente, se ha aprobado desde el Gobierno junto con las Comunidades autónomas un *Protocolo de traslados y derivación*, y el *Modelo de respuesta a contingencias*, donde establece como único requisito obligatorio la valoración individualizada de la situación de cada persona menor de edad, en ella se debe incluir la realización de la entrevista individual del interés superior del menor y su correspondiente informe sectorial. Además, se ha creado en ese marco un instrumento de cooperación interautonómico según el cual las plazas de las comunidades autónomas de destino se cubrirán con traslados, bajo los criterios de eficiencia y facilidad de transporte, dándose flexibilidad para establecer las fases oportunas de manera consensuada (2022).

6. EL ACOGIMIENTO FAMILIAR

Se considera que el modelo más inclusivo y prioritario para la infancia en protección y en concreto para los NNAMNA, es el acogimiento familiar, sin embargo, ha tenido un mínimo impacto, por lo que debe ser revisado para su refuerzo e innovación. Se considera buena práctica con carácter de innovación social el modelo italiano, que es voluntario y se basa en incentivos. Desde el Ministerio competente se está impulsando la *Estrategia de desinstitucionalización*, conjuntamente el marco de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en adelante LOPIVI, con modelos de acogimiento

familiar especializado y remunerado realizado por personas formadas para situaciones de especial dificultad como la discapacidad, dándose avances en la contingencia de la guerra de Ucrania. Existe también un consenso de que los niños se educan mejor en familia y que se tenga en cuenta a la familia extensa, especialmente recomendado los NNAMNA a partir de los 14 y 15 años.

7.LAS VULNERABILIDADES AÑADIDAS

Existen grupos de NNAMNA en situación de especial riesgo de vulnerabilidad social. En el documento aprobado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, denominado *Modelo de gestión de contingencias migratorias* se recoge en el principio de flexibilidad y atención individualizada, con protocolos prioridad en los traslados a estos grupos (2022)

“tras una evaluación individual de las circunstancias específicas de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, especialmente en casos de especial vulnerabilidad, las medidas a adoptar estarán enfocadas a largo plazo para proporcionar una solución duradera, de continuidad, en previsión de su transición a la mayoría de edad y ciclo de vida.”

Los expertos priorizan grupos vulnerables en primer lugar a la infancia víctima de trata de seres humanos, seguido de la discapacidad y por último las adicciones. Haciendo especial referencia a la salud mental y a factores discriminatorios por homosexualidad o transexualidad perseguida en algunos países. Respecto a la trata, se reconoce la falta de medios para su abordaje, ya que las mafias añaden factores externos complejos que agudizan el riesgo en las niñas complicándose si hay embarazos.

E1: “Es que además es una realidad tremenda. Es una realidad tremenda, sí que he conocido a chicas que, incluso siendo madres, han estado con nosotros ... y luego se ha perdido la pista. Se las traga la tierra no ha habido posibilidad de darle continuidad de ningún tipo”

Por otro lado, existen NNAMNA bajo medidas de responsabilidad penal, por su situación se les puede ver desde dos perspectivas distintas, como víctimas o como infractores (Belattar, 2014). Los expertos apuntan que en los centros cerrados se hace una buena intervención social y abogan por mantener la medida adoptada con el fin

de poder mantener la coordinación, intervención complementaria en medio abierto aplicando recursos normalizados.

8.LA TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA

La inclusión social y la transición a la vida adulta de los NNAMNA requiere trabajar aspectos de una manera integral, cobra mucho peso la regularización administrativa, la formación profesional y la inserción laboral para personas extuteladas, poniendo de relieve la especial importancia de acortar los tiempos de tramitación. Según el informe PISA, el rendimiento educativo de los inmigrantes es menor al de los nativos, los NNAMNA aún tienen más dificultades para llegar a estudios universitarios (Consejo económico y social, 2019). Los expertos proponen ampliar 3 años el periodo para la autonomía de estos menores más allá de los 18 años, ya que gran mayoría de los casos presentan problemas con la autonomía personal (Barceló, 2017), también de la atención por periodos de edad como en algunas Comunidades Autónomas.

E4: Y que se entienda un período de gracia que podría ser un período de hasta 3 años como mínimo, ...” E7- “... en Madrid hay profesionales que están trabajando mucho en estos temas en dos periodos...Antes de los 18 y por supuesto, yo no lo terminaría en los 18, continuaría mínimo hasta los 23”

Hay consenso entre los expertos en que la aprobación del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Extranjería, ha supuesto un gran avance para ese momento de la transición; y que hay que seguir mejorando el procedimiento. También tiene un contrapeso y es que algunos NNAMNA abandonen su formación por esa incorporación temprana al mundo laboral.

E3: “Ha habido para el sistema de protección en un antes y un después, una antes que el plan de intervención estaba roto, no podíamos continuar con su proyecto educativo, que su proyecto migratorio tiene que ver el 99% en una integración laboral y poder generar recursos económicos para ayudar a su familia, que con este Real Decreto y se han minimizado situaciones de riesgo. En los pisos se han minimizado las lesiones de chavales a educadores o chavales o contra otros chavales. Se ha minimizado adicciones, ha disminuido las autolesiones, etc. Se han disminuido muchas situaciones de graves de vulnerabilidad...”

9. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva estructural, se plantea la necesidad de la intensificación y ampliación coordinación institucional, tanto con otros países desde el ámbito internacional como desde los tres niveles de la administración y las entidades del tercer sector especializadas, así como la inclusión de profesionales de otras áreas como la de justicia. La perspectiva de intervención integral requiere la atención en todos los ámbitos de intervención y una mayor dedicación a los aspectos psico emocionales, de atención al trauma y el duelo migratorio. El abordaje desde equipos interdisciplinarios y la ampliación de los periodos de intervención a al menos 3 años se ven sustanciales.

La creación de centros específicos de acogida desde el ámbito estatal no es viable desde el punto de vista competencial, pero además no es recomendado desde el punto de vista metodológico deben estar el menor tiempo posible en estos centros, como máximo 72 horas y integrándose cuanto antes en la comunidad utilizando recursos locales. Esta es una cuestión a la que también apunta el nuevo modelo con la estrategia de desinstitucionalización y otros desarrollos reglamentarios del Ministerio. Además, es importante detectar las situaciones de especial vulnerabilidad en la primera acogida, teniendo especial relevancia la trata de seres humanos y la discapacidad. Hay que incorporar especificidades como la enfermedad mental y las cuestiones vinculadas al género. Desde el Ministerio se ha aprobado un modelo de gestión de contingencias con la priorización de traslados y derivación a estos colectivos.

Existe consenso en la importancia de la búsqueda de familiares y la participación en la intervención con los NNAMNA, ya que esto mejora y complementa la intervención social que se realiza en la mayoría de los casos. No obstante, se dan importantes diferencias en la forma de abordar esta cuestión en los distintos territorios.

En España se está pasando por un momento de cambio de modelos de intervención debido a la aplicación y el desarrollo reglamentario de la *LOPVI* así como con la preparación de la Estrategia de desinstitucionalización que afecta a los recursos de protección de la infancia. Desde esta perspectiva se fomenta la inclusión y la intervención comunitaria, los centros más pequeños, la utilización de recursos normalizados y la promoción del acogimiento familiar, intentando innovar en todas

sus fórmulas, apostado por nuevas estrategias como el acogimiento familiar especializado, que los expertos proponen que incluya a la familia extensa.

En la transición a la vida adulta es necesario flexibilizar los periodos para la emancipación que vayan más allá de los 18 años y poder trabajar las cuestiones de vivienda, formación e inserción laboral en periodos que duren al menos tres años. Por otro lado, es importante recalcar que la aprobación del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre no solo ha propiciado una mayor inclusión en el mundo laboral de estos NNAMNA, ya que ha favorecido su proceso de inclusión social.

Se ha dado un importante avance en los modelos de intervención propiciados desde las políticas públicas del Gobierno, lo que se puede observar en las evaluaciones de las modificaciones legislativas y en los desarrollos reglamentarios y protocolos aprobados durante los dos últimos años, no obstante, hay que seguir abordando los retos del cambio de modelo y la inversión en recursos.

10.REFERENCIAS

Barceló Pastor, A. (2017) Jóvenes extutelados, Crimina: Centro para el estudio y prevención de la delincuencia, Universitat Miguel Hernández.

Belattar, A. (2014). Menores migrantes no acompañados: víctimas o infractores. Revista sobre la infancia y la adolescencia, 7, 25-39.

Consejo económico y social (2019) informe 02|2019 La inmigración en España: efectos y oportunidades

<https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en adelante LOPIVI

Mateu, R. (2015): Resiliencia y Duelo en contextos educativos (*Cooperació i solidaritat*). Castelló: Ed. Universitat Jaume I. Servei de Comunicació i Publicacions. ISBN-10: 8480219351 / ISBN-13: 978-8480219358

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/index.htm>

Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023

Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada”