

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.

6.3. La inmigración de menores no acompañados en Andalucía: Una obligada responsabilidad compartida de todos los poderes públicos

La ubicación de Andalucía en un lugar estratégico para el acceso a Europa de los inmigrantes procedentes del continente africano, tanto magrebíes como subsaharianos, ha determinado que sus costas y puertos se hayan

convertido en zona de llegada para gran parte de la inmigración que accede irregularmente a España y en particular para la inmigración de menores.

La llegada de estas personas a nuestra Comunidad Autónoma comenzó a hacerse patente durante los años 1999 y 2000. En aquellas fechas, los medios de comunicación social comenzaron a hacerse eco de la presencia en las calles de bastantes ciudades andaluzas de grupos de menores extranjeros que sobrevivían en la marginalidad o estaban implicados en actividades delictivas, a la vez que recogían con alarmismo las noticias relativas a altercados, incidentes o agresiones en los centros de protección que atendían a los MENA.

Es a partir de entonces cuando esta Institución del Defensor del Menor de Andalucía comienza a trabajar sobre este fenómeno, Por aquellas fechas elaboramos un informe **especial titulado «Menores Inmigrantes en Andalucía: La atención en los centros de protección de menores»**. <http://www.defensordelmenordeandalucia.es/menores-inmigrantes-en-andalucia>

El trabajo, presentado ante el Parlamento de Andalucía en el 2004, centró su análisis en la atención que recibían los menores inmigrantes acogidos en centros de protección andaluces.

La investigación realizada nos llevó a ofrecer una valoración globalmente positiva respecto de la atención que recibían los menores inmigrantes acogidos por el Sistema de protección andaluz en el periodo analizado.

Dos fueron las razones que sirvieron para argumentar esta conclusión. La primera porque todo menor inmigrante derivado al Sistema de protección andaluz pudo contar con una plaza en un centro y fueron adecuadamente satisfechas sus necesidades básicas, tanto materiales, como afectivas, formativas o sanitarias. Y la segunda porque los diferentes organismos que integran el mencionado Sistema de protección estaban asumiendo competencias y responsabilidades que excedían a las atribuidas por la legislación vigente.

Pero no todo fue positivo. También detectamos con nuestra investigación carencias y deficiencias que ponían en cuestión la eficacia del Sistema de protección de menores inmigrantes de Andalucía, lo que motivó que

formuláramos una serie de recomendaciones y sugerencias que tuvieron buena acogida por parte de la Entidad pública, poniéndose en marcha muchas de nuestras propuestas.

A lo largo de estos años **el Defensor del Menor ha continuado prestando una atención especial a los MENA**. Hemos analizado la atención que reciben de los poderes públicos, al tiempo que velamos porque se respeten todos aquellos derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce en su condición de personas menores de edad.

Porque, como ya hemos comentado, la llegada de menores sin referentes adultos a las costas andaluzas ha continuado a lo largo de estos años. Las cifras han ido oscilando pero desde luego nadie duda de que el incremento de entrada comenzó a hacerse patente en el año 2016, y ha tenido su punto de inflexión en 2017.

A diferencia de épocas anteriores, la entrada incesante de menores a nuestras costas se ha prolongado en los meses en los que la climatología ha sido adversa, rompiendo así la dinámica anterior cuando la llegada se producía básicamente en el periodo estival. Una nueva realidad que nos ha de llevar a **reflexionar si nos enfrentamos a una situación estructural o, por el contrario, y así parece que es, ante un fenómeno coyuntural que precisa de soluciones diferentes**.

Los menores que están llegando en los últimos tiempos provienen mayoritariamente de países del Magreb. Andalucía se encuentra apenas a 14 kilómetros del continente africano. Formamos parte de una de las fronteras más desiguales del mundo, con una brecha económica, donde a pesar de la adversa coyuntura económica padecida, no ha dejado de crecer.

Europa continúa siendo *"El dorado"* para muchos chicos y jóvenes ante la falta de oportunidades y el futuro incierto que afrontan en sus países de origen; y Andalucía, su puerta de entrada.

Pero la justificación del incremento de la llegada de jóvenes a nuestras costas no hay que buscarla sólo en aspectos económicos. En los últimos tiempos se han producido otros acontecimientos que han incidido en este fenómeno: el conflicto de Oriente Medio, el drama que están sufriendo miles de menores por la guerra, el hambre, o la intolerancia, y que está provocando lo que desde

distintos ámbitos no dudan en calificar como el mayor éxodo migratorio desde la II Guerra Mundial. Unos acontecimientos que, por otra parte, están resultando ser un desafío sin precedentes en la historia de la Unión Europea.

Entre los menores que están entrando por Andalucía, algunos de ellos tienen indicios de que pudieran estar siendo víctimas de trata de seres humanos. La especial vulnerabilidad de estos niños y niñas obliga al Sistema de protección a adaptar sus recursos a un perfil distintos del de aquellos otros que venían siendo atendidos. Paralelamente, afrontar esta dura realidad precisa de una excelente coordinación entre distintas administraciones, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Fiscalía.

Y en los momentos actuales debemos lamentarnos de que, a pesar del tiempo transcurrido desde que comenzó el fenómeno migratorio de menores, **existen todavía importantes asignaturas pendientes**, retos aún sin respuestas efectivas y eficientes, de modo especial respecto del acompañamiento que se realiza a estas personas una vez alcanzada la mayoría de edad.

Estamos convencidos de que a este estado de cosas contribuye el hecho de que todavía los poderes públicos continúan sin asumir que **la inmigración de menores es una cuestión de interés nacional y europeo** y que, en consecuencia, deben elaborarse unas políticas desde los distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los flujos migratorios de menores, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar por supuesto los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Este fenómeno es una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado español, no es sólo un problema de nuestra Comunidad Autónoma.

Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que **cuestiones organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.**

Paralelamente la Comunidad Autónoma andaluza deberá emprender actuaciones coordinadas e integrales entre sus distintos departamentos, con otras Administraciones, y con el tercer sector, teniendo en cuenta el peso que el mismo representa en el trabajo con este colectivo, para una adecuada actuación y para el efectivo ejercicio de la salvaguarda de los derechos de los menores de edad extranjeros sin referentes familiares, incidiendo especialmente en los aspectos relativos a su emancipación, y ayuda una vez alcanzada la misma.

En este contexto, valoramos positivamente la iniciativa sugerida desde distintos ámbitos y organizaciones, entre ellas *Save The Children*, que aboga por la puesta en marcha de un **plan que permita reubicar en otras Comunidades Autónomas a los menores** que se encuentran en Andalucía y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Según datos de la Fiscalía General del Estado de los 3.997 MENA protegidos por diferentes comunidades autónomas, más de la mitad estaban tutelados en Andalucía y las señaladas Ciudades Autónomas.

Desde nuestra Institución tenemos el convencimiento también de que se precisa de una intervención global en asuntos migratorios que **centre su foco de atención en los países de origen**, prestando la ayuda necesaria que ponga término a la imperiosa necesidad que tienen muchas personas de salir de sus países en busca no de un futuro mejor; simplemente en busca de un futuro.

En definitiva, **el fenómeno de los MENA no puede abordarse como una cuestión aislada y circunstancial que afecta a una parte concreta del territorio español**. El tratamiento debe enmarcarse dentro de la lógica general de las migraciones, con responsabilidad para todos los poderes públicos, los cuales deberán tener siempre presente la obligación legal que les incumbe de proteger y buscar la mejor solución para los menores no acompañados.

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,**