

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Migraciones Internacionales

2017-2018

**GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE  
PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
PARA LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS**

**Autora:**

M<sup>a</sup> Cruz Fajardo Vizcayno

**Tutor:**

Joaquín Eguren Rodríguez



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE  
ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES

---

## RESUMEN

Los menores no acompañados que solicitan protección internacional se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad derivada de su edad y proceso madurativo. En este estudio es analizado el marco normativo regulador, así como las garantías específicas del procedimiento previstas en la normativa o que se desarrollan en la práctica. Tales garantías deben servir para asegurar en todo caso el interés superior del menor y procurar su adecuada defensa y protección. Al mismo tiempo, esas garantías deben promover la evaluación adecuada del relato y, en su caso, de las pruebas, de forma que se pueda valorar con rigor la procedencia o improcedencia de conceder la protección.

Palabras clave: MENA, asilo, garantías, instrucción, normativa

## ABSTRACT

Unaccompanied minors who apply for asylum find themselves in an especially vulnerable situation as a result of their age and maturing process. In this study, the regulatory framework is analyzed, as well as the specific guarantees in the asylum process foreseen by the regulation or developed in practice. Such guarantees must serve to ensure in all cases the best interests of the child and to seek their adequate defense and protection. Furthermore, these guarantees should promote an adequate evaluation of the story and, where appropriate, of the evidence, so that the provenance or inadmissibility of granting protection can be rigorously assessed.

Key words: UAM, asylum, guarantees, assessment, legal framework

## I. FINALIDAD Y MOTIVOS

Si ya supone un factor traumático tener que abandonar el propio país por motivos de guerra o de persecución, el daño es aún mayor en el caso de menores separados de sus familias en pleno proceso de desarrollo personal. Son niños y adolescentes que, como todos los migrantes, deben superar el impacto de la pérdida de personas significativas, de un entorno familiar o de la propia cultura. Pero recuperarse de este duelo resulta aún más costoso cuando han sufrido experiencias difíciles antes y durante la huida, y cuando no se cuenta en el país de destino con un entorno de seguridad y estabilidad adecuados.

Los menores pueden ser merecedores, al igual que los adultos, del amparo otorgado por el reconocimiento del estatuto de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria; si bien corren, por naturaleza, mayores riesgos de maltrato y abusos. Es por ello que, aunque este grupo no tiene una relevancia cuantitativa en el global de los números de solicitudes de asilo, los profesionales responsables de su atención o de la tramitación adecuada de su solicitud deben estar suficientemente preparados para afrontar este reto con los conocimientos y la capacitación adecuada.

La finalidad principal de este TFM es analizar las garantías específicas a aplicar en el procedimiento de solicitud de protección internacional en el caso de menores no acompañados en España. Estas medidas persiguen la doble finalidad de asegurar en todo momento el interés superior del menor y establecer las garantías suficientes para evaluar adecuadamente la solicitud.

El estudio de este trabajo se centra en los menores no acompañados (también denominados MENA), tal y como se encuentran definidos por la normativa comunitaria, que considera como tal al *“menor que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de él; se incluye al menor que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 2.1) Directiva 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de

Quedan, por tanto, fuera del ámbito de análisis otras categorías como los niños y adolescentes que están acompañados por otro adulto que no es su padre o madre, pero que ejerce su guarda y custodia según la normativa o las costumbres de su comunidad de procedencia. Tampoco se estudiarán las circunstancias específicas de los menores casados u otros que se pudieran encontrar en situación de riesgo por la persona que le acompaña. Sin embargo, en la valoración de las solicitudes de asilo se deberá tener en cuenta la posible vulnerabilidad de estos jóvenes y aplicar, en la medida que se requiera, las garantías que el ordenamiento prevé para los menores no acompañados.

Por tanto, como objetivos específicos se pueden indicar los siguientes:

- Presentar una visión global del número y características de los solicitantes de asilo que son menores no acompañados, tanto en escala global como en el ámbito regional más cercano.
- Exponer las medidas específicas previstas tanto por el ordenamiento jurídico como por los materiales y recursos elaborados por los distintos organismos internacionales (Comité Derechos Niño, ACNUR, EASO) en relación con las solicitudes de protección internacional presentadas por menores no acompañados.
- Identificar aquellos aspectos que se cumplen en la práctica de la tramitación de solicitudes de asilo en España, señalar los elementos que podrían ser revisados, así como posibles buenas prácticas. Con este fin, se pretende proponer claves para realizar una escucha apropiada y disponer de elementos que permitan realizar una valoración del relato y/o las pruebas ajustada a Derecho y a la realidad del solicitante.

En definitiva, la hipótesis del trabajo parte de la consideración de que el procedimiento de solicitud de protección internacional en España tiene en cuenta la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran los menores no acompañados, si bien es preciso reforzar algunas garantías.

---

nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida

## II. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

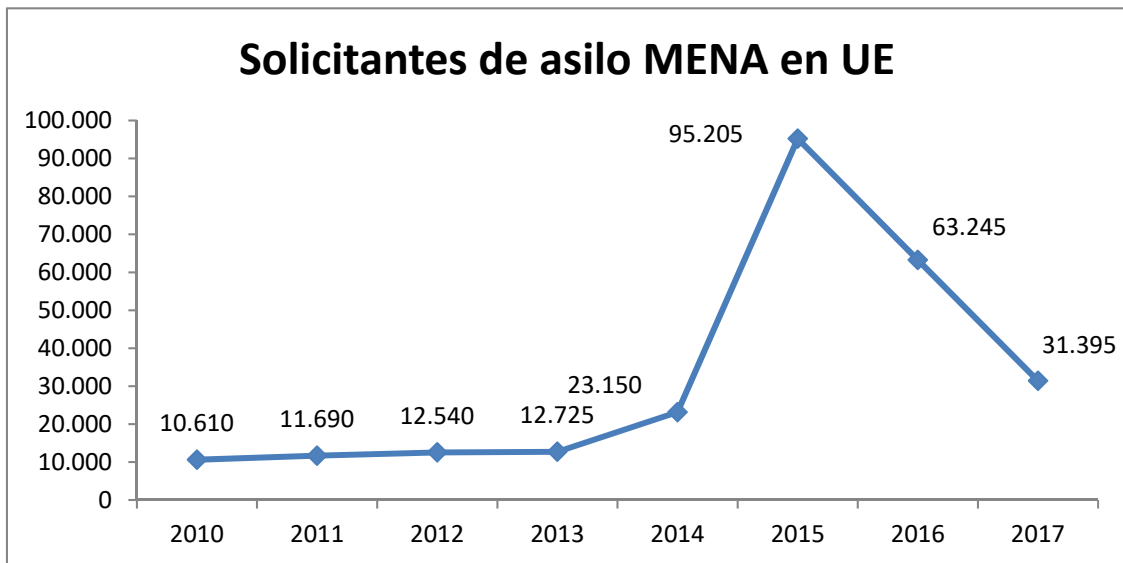
Dentro de las respuestas que ofrecen los Estados a las migraciones, el asilo es la institución que ofrece amparo a aquellos que temen ser víctima de violación de determinados Derechos Humanos por motivo de raza, nacionalidad, religión, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado y no encuentran protección por parte de sus autoridades. Esta especialidad en los motivos de salida y la necesidad de refugio suscita la adopción de medidas específicas para dotar a los solicitantes de la seguridad que precisan.

No es sencillo precisar el volumen de personas que han se trasladan dentro o fuera de sus fronteras y que podrían ser merecedoras de protección; si bien se ha detectado un fuerte incremento de la movilidad humana en los últimos años, llegando a alcanzar un total de 65 millones de desplazados en el mundo en el año 2016. En el anexo I se refleja un breve análisis de la evolución del número y características de los solicitantes de asilo a nivel global, en Europa y en España.

A la dificultad de recabar cifras fiables del número de solicitantes de protección internacional en todo el mundo, se añade la complejidad de calcular cuántos de ellos son menores no acompañados.

De acuerdo con los últimos datos globales ofrecidos por el ACNUR, alrededor de 75.000 menores no acompañados o separados presentaron una solicitud de asilo a título individual durante el año 2016. Sin embargo, el propio organismo considera que esa cifra está subestimando la realidad, ya que algunos países como Estados Unidos, la Federación Rusa o Sudáfrica no aportan esta información de forma desagregada. Según esa fuente, casi la mitad de los MENA que han solicitado asilo en todo el mundo habría formulado su petición en Alemania. Y sólo Egipto y Kenia se encuentran entre los únicos países fuera de Europa que han tramitado más de 1.000 solicitudes de asilo de menores no acompañados.

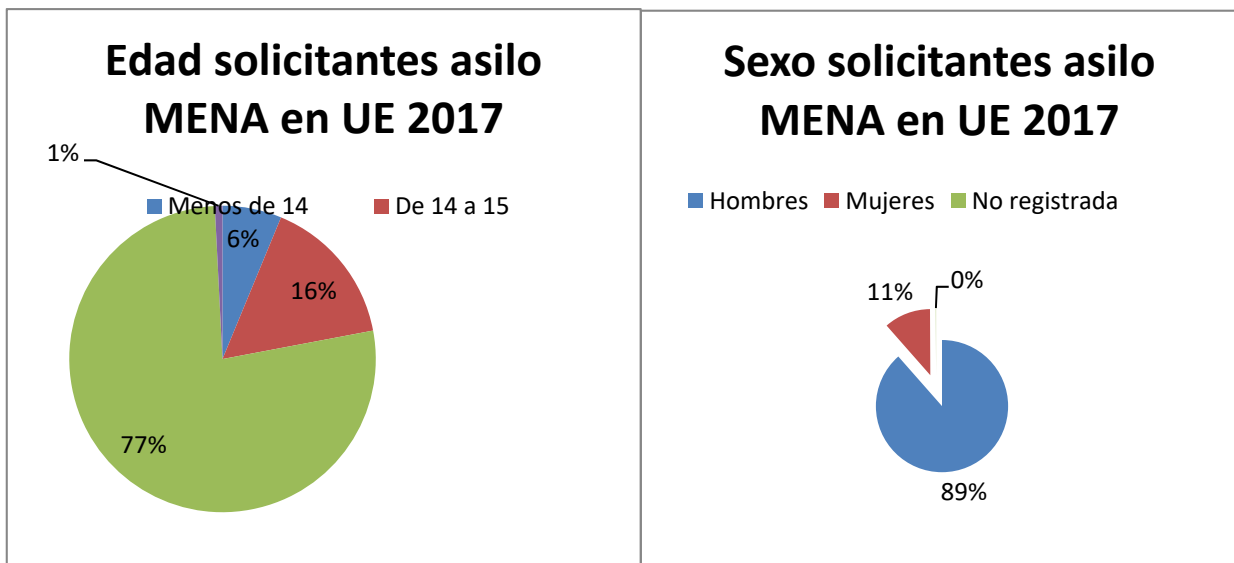
De acuerdo con las cifras de Eurostat, de los 705.705 solicitantes de asilo registrados en Europa durante el año 2017, 31.395 fueron considerados menores no acompañados, lo que supone el 4% del total.



Fuente: Eurostat

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyunaa&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en)

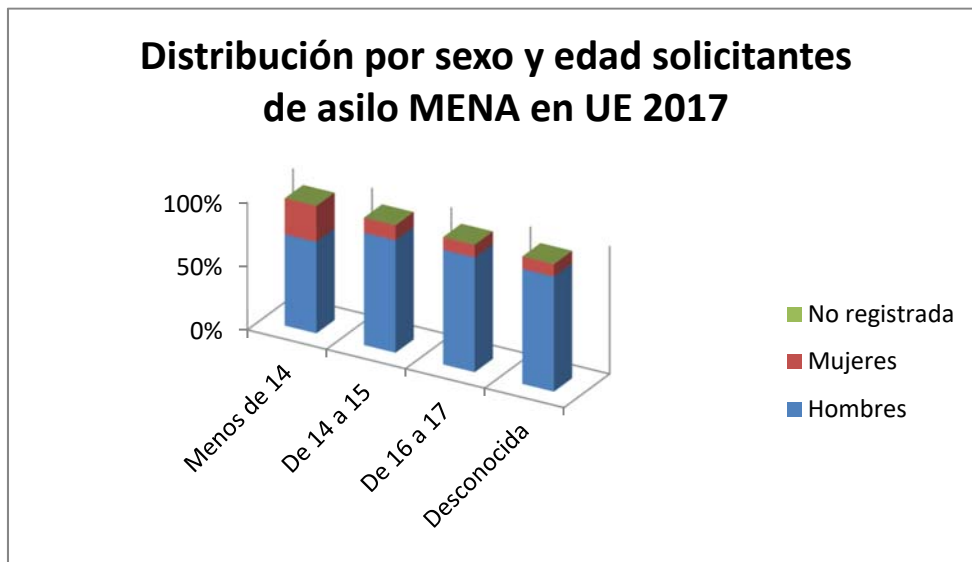
La franja de edad en la que se encontraban en el año 2017 más de tres cuartas partes de los MENA que han pedido protección internacional en la Unión Europea es la correspondiente a los 16 a 17 años, alcanzando un porcentaje del 77% del total. Los que tienen entre 14 y 15 años suponen algo menos de la quinta parte (16%) y los menores de 14 años apenas alcanzan el 6%. Sin embargo, la principal característica de este grupo es la considerable diferencia en cuanto al género. Así, el número de varones es aproximadamente el 89% del total frente a las mujeres que apenas suponen el 11%.



Fuente: Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00194>

Este mismo patrón de reparto de número de solicitantes por edad se identifica tanto en hombres como en mujeres, si bien en este último caso la diferencia entre las menores de 14 y las que se encuentran entre los 15 y 16 años no es tan abultada

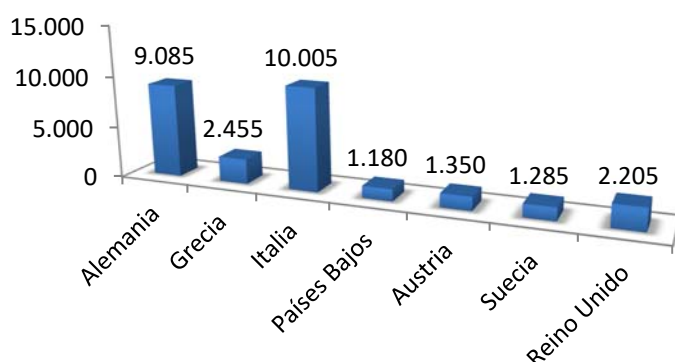


Fuente: Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00194>

Merece la pena destacar en este punto las diferencias en cuanto a los países de destino de los solicitantes cuando son menores no acompañados. En el año 2017 la gran mayoría registraron su solicitud en Italia (un 32% de todos los MENA solicitantes en Europa), con una pequeña diferencia respecto a Alemania (29%).

## Principales países receptores solicitantes asilo MENA en UE 2017



Fuente: Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00194>

Por otra parte, determinados países acogen comparativamente un porcentaje mayor de menores no acompañados respecto del total de solicitantes de asilo. Es el caso de Eslovenia, Dinamarca o Bulgaria.

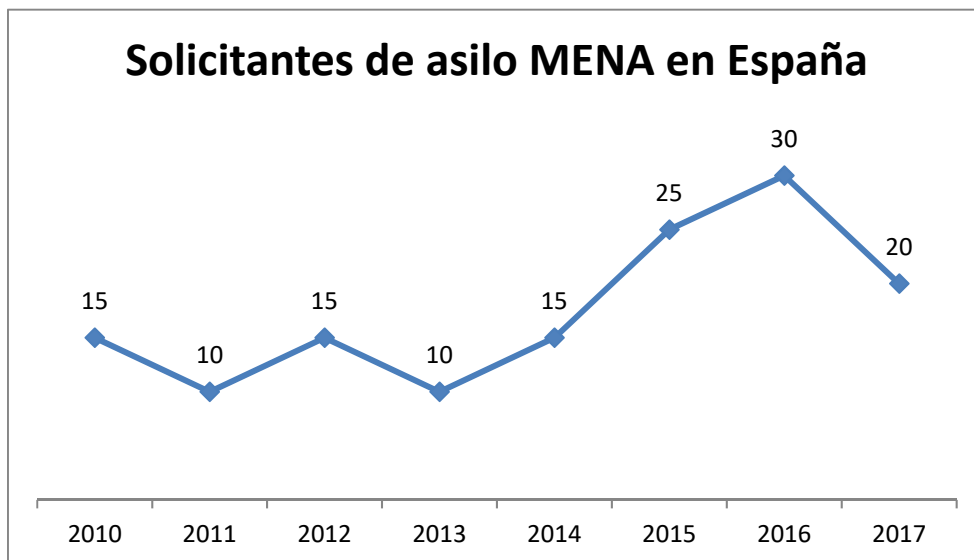
Según los datos que recoge Eurostat, las cifras de menores no acompañados que han presentado la solicitud de asilo en España son muy reducidas, y se han mantenido estables a lo largo del tiempo hasta el año 2015, con un pequeño repunte en el año 2016, disminuyendo de nuevo en el año 2017. Por tanto, aunque España recibió ese año a un 4% de todos los solicitantes registrados en la UE, los MENA alcanzaron el 0,06% del total de acogidos en el espacio europeo.

Esa fuente estadística europea refleja que de los 20 solicitantes menores no acompañados que solicitaron asilo en el año 2017 en nuestro país, todos ellos se encontraban en la franja de edad entre los 16 y los 17 años.

El Ministerio del Interior también elabora un Informe sobre los datos de los solicitantes de asilo en España. De acuerdo con el último estudio publicado, “Asilo en cifras 2016”, los datos arrojarían una cifra total de 28 solicitantes de asilo menores no acompañados frente a los 30 que refleja la estadística de Eurostat para ese año. Según la publicación ministerial, en el ejercicio 2016 fueron 9 los MENA de nacionalidad siria que solicitaron asilo en España, siendo esta la principal nacionalidad. Estas incoherencias



entre ambas fuentes de datos podrían estar justificadas por las debilidades en el sistema informático de registro y seguimiento de solicitudes, que se encuentra en proceso de sustitución.



*Fuente: Eurostat*

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00194>

En todo caso, el escaso volumen de MENA que deciden solicitar asilo en España, especialmente en comparación con el número total de solicitantes en nuestro entorno, puede ser significativo bien de un insuficiente grado de identificación de merecedores de asilo entre los menores no acompañados o bien de factores que no favorecen la atracción de este colectivo hacia nuestro país.

### **III. MARCO REGULADOR DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ASILO PARA MENORES NO ACOMPAÑADOS**

La situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran los menores no acompañados exige establecer medidas específicas que promuevan el adecuado desarrollo del procedimiento de solicitud de protección internacional. Así, es preciso aplicar garantías procesales propias que persigan en todo caso el interés superior del menor y que promuevan su adecuada defensa y protección.

Al mismo tiempo, esas garantías deben identificar adecuadamente al solicitante, asegurar la evaluación adecuada del relato y, en su caso, de las pruebas aportadas, de forma que se pueda valorar con rigor la procedencia o improcedencia de conceder la protección.

Gracias a la aportación de la sociología y la psicología social, la atención a los menores ha integrado como criterio principal procurar el libre desarrollo de la personalidad y su progresiva autonomía. De este modo, el menor pasa de ser un mero sujeto pasivo que requiere asistencia mediante alimentación y cuidado, a ser considerado como un ser humano en crecimiento, que por sí mismo es titular de derechos y obligaciones. La ausencia de desarrollo integral de la persona justifica la imposición de restricciones o complementos de la capacidad para el ejercicio de algunos derechos. Sin embargo, estas medidas compensatorias deben aplicarse de forma gradual y particularizada, de acuerdo con la edad y el desarrollo evolutivo del menor. Por tanto, se requiere una estrecha colaboración interdisciplinar para valorar en cada momento y situación el grado de desarrollo y las medidas de protección a aplicar.

A pesar de la trascendencia de la cuestión, así como las cifras no llegan a reflejar la incidencia del colectivo de menores no acompañados dentro del contexto general del asilo, el derecho positivo tampoco ha establecido un marco específico claro que pueda ser de general aplicación.

Los distintos autores coinciden en considerar que una de las principales carencias de las que adolece la protección internacional de los MENA, no sólo en España sino en el contexto internacional, es el alcance limitado de su normativa reguladora. La falta de seguridad jurídica, que debe presidir cualquier tipo de actuación y que es aún más exigible en el caso de un colectivo de especial vulnerabilidad, ha sido destacada por varios expertos.

No obstante, la limitación no viene derivada de la ausencia de regulación, ya que existe un conjunto de disposiciones normativas. La debilidad se debe a distintos factores. En primer lugar, no todas las normas cuentan con el mismo grado de exigencia en su cumplimiento. Siendo una materia cuya soberanía normativa corresponde a los Estados, la asunción de los criterios y reglas establecidos por parte de organizaciones

internacionales y supranacionales dependerá del valor que cada país atribuya a esas reglas.

En segundo término, el marco jurídico de aplicación en nuestro ordenamiento jurídico es escaso. Las reglas específicas sobre menores que contiene la legislación sobre el derecho de asilo son muy acotadas y dificultan la aplicación de forma generalizada. Esto supone que, en el caso concreto, dada la diversidad de condicionantes que se pueden dar en el caso de los MENA que solicitan asilo, se deba recurrir a una aplicación *ad hoc*, que podría derivar en un trato desigual entre distintos individuos en la misma situación.

Para una exposición sistemática, se distinguen tres bloques principales dentro del marco jurídico general sobre la protección internacional de los menores no acompañados: los tratados y convenios internacionales, el acervo comunitario y el derecho positivo nacional. En el anexo II se incluyen las disposiciones normativas que contienen previsiones específicas en materia de las garantías en el procedimiento de solicitud de asilo para los menores no acompañados.

En lo referido a los tratados y convenios internacionales, el núcleo fundamental está compuesto por Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (CG), de 1951 y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), de 1989. En el ámbito comunitario, las reglas básicas son las aprobadas en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo y, específicamente en la materia de este estudio la Directiva sobre requisitos y la Directiva de procedimiento.

Por su parte, la legislación nacional básica está conformada por la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Finalmente, aunque no son disposiciones normativas, los organismos internacionales que tienen atribuidas competencias de seguimiento y protección tanto de los refugiados como de los menores han señalado directrices o guías que, careciendo de fuerza vinculante, influyen en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Se trata de las denominadas *soft law* aprobadas por el ACNUR, el Comité de los Derechos del Niño o la EASO.

#### **IV. GARANTÍAS PARTICULARES PARA LOS MENORES EN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.**

Con carácter general, la tramitación del procedimiento de solicitud de asilo aplicable a los menores no acompañados no difiere del establecido para los demás solicitantes. Sin embargo, la desprotección en la que se encuentran estos menores al no poder recibir la asistencia de sus familias, y el riesgo que ello implica hacia su propio desarrollo personal, debe ser correspondida con una atención y respuesta reforzadas y adaptadas a su situación.

Por ello, estas garantías son de obligado cumplimiento, de modo que si no se cumplen el procedimiento no debe continuar. Cuando sea identificada una quiebra de alguna de estas medidas, el evaluador debe intentar resolver la situación, ya sea mediante decisiones internas o bien en coordinación con otros agentes o autoridades; y proponer, cuando sea preciso, la derivación a los recursos especializados que procedan.

##### **1. El interés superior del menor como derecho, principio y garantía.**

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, ha configurado el concepto del “interés superior del menor” como un valor determinante y definitivo a la hora de promover el desarrollo integral del niño o adolescente.

Requiere para su aplicación una aproximación holística, que tenga en cuenta no sólo las circunstancias individuales y sociales del menor, sino que atienda a las connotaciones psicológicas, culturales, médicas o jurídicas de cada decisión a adoptar que les afecte.

El concepto del interés superior del menor tiene una triple perspectiva:

a) Como derecho, supone que con carácter previo a que sea adoptada cualquier decisión que afecte a un menor deben ser sopesados los distintos intereses que puedan concurrir. Y, en consecuencia, primar siempre el que facilite su mejor desarrollo en el marco que ofrece el Estado de Derecho.

b) Como principio supone que siempre que quepan varias interpretaciones sobre una cuestión, se atenderá a aquella que dé cumplimiento con mayor garantía al interés superior del niño o adolescente. A tal efecto, se deberá priorizar en todo momento la protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, así como el derecho a ser escuchado en función de su edad y madurez y evolución personal y procurar su desarrollo en una vida en un entorno familiar adecuado.

Cobra especial trascendencia en el caso de los menores extranjeros, la necesidad de aplicar este principio del interés superior del menor con el objetivo de preservar su cultura, religión o idioma a los efectos de evitar que se pueda desarrollar su identidad étnica o cultural.

Asimismo en aras del interés superior del menor deben ser aplicadas cualesquiera medidas que garanticen la igualdad y la no discriminación derivada de una posible situación de especial vulnerabilidad, orientación o identidad sexual, discapacidad o cualquier otra circunstancia relevante.

c) Como garantía. Aunque en los siguientes apartados se analiza cómo se concretan estas garantías en el procedimiento de solicitud de asilo, es preciso mencionar aquellas que en todo caso asisten al menor y que están recogidas en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero:

1. Derecho a ser informado, oído y escuchado y a participar en el proceso.
2. Intervención en el proceso de profesionales cualificados, con formación suficiente y con un enfoque multidisciplinar.
3. Participación de padres, tutores o representante legal que complemente la falta de capacidad de obrar.
4. Motivación de los criterios utilizados y documentación de la aplicación del interés superior del menor en las decisiones adoptadas.
5. Posibilidad de recurrir las decisiones adoptadas cuando no haya sido considerado primordial el interés superior del menor o cuando se hayan producido cambios significativos en las circunstancias que motiven su

revisión. En esta última causa se incluyen los cambios derivados del propio desarrollo del menor.

En definitiva, y por lo que se refiere al procedimiento de solicitud de asilo, la valoración del interés superior del menor supone:

- Un análisis por parte de los agentes que intervienen con el menor, especialmente entrevistadores e instructores, con carácter previo a cualquier decisión.
- Una aproximación holística, que tenga en cuenta las especiales circunstancias y necesidades en cualquier medida a adoptar en relación con el menor a corto, medio o largo plazo. Para ello, es importante que la información sobre la valoración del interés superior del menor sea compartida, en beneficio del propio menor, entre los distintos responsables o autoridades.
- Un proceso de evaluación continuado, ya que requiere ser considerado de forma sistemática a lo largo de todo el procedimiento a tramitar.
- La coordinación y la cooperación, en especial con las autoridades de protección de menores y los cuerpos de seguridad del Estado, que resulta fundamental para asegurar la aplicación de las garantías identificadas para la seguridad del menor.
- Una evaluación que debe ser identificada y documentada, de modo que sea posible comprobar que el interés superior del menor ha sido tenido en cuenta en cada decisión que le afecte.

## **2. Presentación de la solicitud.**

En la formalización de la solicitud de protección internacional por parte de un menor no acompañado es preciso establecer garantías reforzadas para evitar su desprotección y facilitar la correcta instrucción en cada una de las fases del procedimiento.

## **2.1. Identificación.**

Con carácter general, los menores no acompañados cuando llegan al país al que solicitan asilo no cuentan con la documentación que acredita su identidad, edad o nacionalidad, por lo que la correcta identificación requiere un mayor esfuerzo por parte de las autoridades. En particular, respecto a la fase de admisión se requiere evitar que esta se produzca por silencio (tras el transcurso de los treinta días desde su presentación) dado que podría provocar que no fuera calificado adecuadamente el procedimiento para su tramitación como menor.

En especial, los elementos que se precisan clarificar en este punto son la edad, la nacionalidad y los posibles factores de vulnerabilidad que concurren en el solicitante.

### **2.1.1. Determinación de la edad.**

La edad es un elemento fundamental de la identidad. Por tanto, es un factor que debe ser clarificado cuanto antes para determinar las garantías necesarias y una correcta evaluación de la solicitud. Sin embargo, probablemente sea uno de los elementos más complejos de resolver.

Ante la ausencia de documentación identificativa, la mera manifestación de la minoría o mayoría de edad no es siempre suficiente, por lo que requiere ulteriores comprobaciones. Cada Estado ha establecido los mecanismos para la determinación de la edad en caso de duda, de acuerdo con los principios generales señalados en la Directiva de procedimiento relativos a la necesidad de recabar el consentimiento del menor (y el correspondiente deber de ofrecerle previamente información al respecto de forma comprensible para su edad y lenguaje), la utilización de medios no intrusivos ni vulneradores de su intimidad y el enfoque multidisciplinar.

El Protocolo de MENA ha ordenado los medios para la determinación de la edad en caso de duda. Existe una amplia bibliografía sobre la validez o no de los parámetros utilizados, la credibilidad otorgada a la documentación presentada o los efectos de los Decretos adoptados por las Fiscalías de Menores, su revisión y recurso. En caso de duda, se deberá considerar la minoría de edad, de acuerdo con los criterios señalados por el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, es una cuestión que excede del ámbito del asilo, ya que afecta a cualquier intervención a realizar con un menor o joven extranjero ya esté acompañado o no. Por este motivo, sólo es posible en este TFM realizar esta somera referencia, ya que el objeto de este estudio es el análisis de las garantías a quienes ya tienen determinada la minoría de edad en el procedimiento concreto de solicitud de protección internacional.

En el caso de que la persona haya sido considerada menor y haya sido trasladada a las autoridades encargadas de su tutela o custodia, se considera fundamental que todos los agentes que intervenga con el menor para su acogida y atención conozcan la institución del asilo y le puedan ofrecer la información adecuada para que valore la posibilidad de presentar la solicitud de protección internacional. Se trata de un aspecto de máxima relevancia que estos profesionales estén suficientemente capacitados en este ámbito para orientar al menor sobre una decisión que puede ser de gran trascendencia para su desarrollo. Por ello, es básica la labor de formación y sensibilización que desarrollan varias entidades y organismos en el marco del proyecto de Solidaridad de Responsabilidades.

#### 2.1.2. Test de nacionalidad.

En ocasiones, cuando existen dudas sobre la nacionalidad o comunidad de origen del solicitante, tanto a los menores como a los adultos se les presenta en la entrevista inicial un cuestionario que puede servir para confirmar la nacionalidad, el lugar de procedencia, la etnia o la religión del interesado. En estos casos, las preguntas deben ser adaptadas a las circunstancias específicas del menor y entender que cuando cuentan con poca edad, llevan mucho tiempo fuera de su lugar de origen o disponen de un nivel educativo bajo este tipo de test puede resultar de poca utilidad.

#### 2.1.3. Factores de vulnerabilidad.

Además de la vulnerabilidad intrínseca como menor de edad que está separado de sus padres, los MENA pueden presentar otro tipo de circunstancias que dificulten su pleno desarrollo, tales como enfermedades o haber sido víctimas de violencia física o psicológica en el país de origen o en el de tránsito.

Por ello es fundamental poder documentar los indicios detectados, comunicarlos de forma inmediata al representante o consultar con expertos para la valoración de las



consecuencias o impacto de las lesiones. En todo caso, esta evaluación de la vulnerabilidad debe estar condicionada a su conformidad con el interés superior del menor y habrá que tener en cuenta el posible impacto que este proceso específico pueda tener en la duración total del procedimiento de solicitud de protección internacional.

En función del resultado de la evaluación de los factores de vulnerabilidad, el órgano responsable de la instrucción del procedimiento podrá decidir agilizar o posponer el caso, así como ampliar o reforzar las garantías. Entre estas medidas se podría incluir la elección de un entrevistador especializado o la presencia de un acompañante en la entrevista que fuera de la confianza del menor.

## **2.2. Información al menor.**

Junto con la formación de los profesionales de las instituciones y entidades de acogida es igualmente importante ofrecer información al menor sobre la protección internacional.

Así, en primer lugar, es preciso que comprenda los conceptos básicos del asilo, los derechos y deberes como solicitante y los efectos de la resolución.

En segundo término se requiere que conozca cuáles son las fases del procedimiento y en qué momentos se espera que pueda exponer su relato y presentar los documentos de que pueda disponer. En este sentido es fundamental que llegue a saber cómo puede participar en el procedimiento, ya sea expresando sus opiniones, deseos y puntos de vista así como la posibilidad de formular preguntas.

En tercer lugar, debe recibir una completa explicación sobre cualquier medida que le afecte y que sea adoptada o pueda ser adoptada en el marco del procedimiento. En particular, conviene que tenga una estimación aproximada de la duración del procedimiento y sobre las consecuencias de salir irregularmente del país sólo o a través de las redes de tráfico de personas.

Por último, dado que en la gran mayoría de los casos los actos de persecución pueden ser traumáticos o afectar a la intimidad del menor, es preciso que conozca quién tendrá acceso a su relato. Y advertirle que todos los profesionales que intervienen en el

procedimiento tienen la obligación de guardar confidencialidad de la información que pueda ser revelada en este marco.

Toda esta información debe ser ofrecida de una forma cercana para los niños o adolescentes, apropiada a la edad y desarrollo madurativo y adaptada a los distintos enfoques de género. Además, debe poder ser ofrecida en un formato sencillo y en un idioma que pueda comprender. Por ello, el ACNUR propone el desarrollo de material informativo adaptado al lenguaje de los adolescentes para que tengan una primera aproximación a la protección internacional, que podrá ser desarrollada y detallada por los profesionales.

### **2.3. Nombramiento de representante independiente y cualificado.**

El representante es la persona u organización identificada por el organismo competente en materia de protección de menores, que en el caso español corresponde a las Comunidades Autónomas, que complementa la capacidad jurídica del menor. Por ello, debe acompañar al solicitante no sólo en su decisión de presentar la petición de asilo sino a lo largo de todo el procedimiento y adoptar, cuando sea preciso, decisiones siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor.

Por ello, se requiere que el representante tenga un conocimiento preciso de la institución del asilo y se encuentre implicado en todos los procesos que afecten al menor. En especial, estará presente en las entrevistas, salvo que otras circunstancias no lo recomienden. Asimismo, durante el transcurso de la entrevista podrá formular preguntas si así lo considera y tiene la capacidad de aportar información de relevancia a la instrucción sobre la situación del menor, como por ejemplo, el estado psicológico en el momento de formalizar la solicitud.

Es de gran relevancia que el representante sea nombrado lo antes posible para que pueda preparar adecuadamente la asistencia al menor en el procedimiento.

Según la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Humanos (FRA) es importante reforzar el papel del tutor en el procedimiento de solicitud de protección internacional. Las autoridades deben designar de forma rápida a los tutores que deben

ser cualificados e independientes y debe estar expresamente contemplado qué funciones debe realizar y qué grado de cualificación debe tener el representante.

Con el fin de evitar que el menor interesado en solicitar protección internacional no llegue a formalizar la petición por ausencia de designación de representante, es conveniente que la autoridad responsable (en este caso los efectivos asignados a las labores de la Oficina de Asilo) tome conocimiento de la manifestación de voluntad del menor. A partir de este momento, la Oficina de Asilo realizará un seguimiento del menor para evitar que aquellos que hubieran deseado presentar la solicitud, se vean privados de esta posibilidad ante la carencia del representante.

Finalmente, en el caso de que con toda probabilidad el menor alcanzara la mayoría de edad antes de la finalización del procedimiento, la autoridad responsable podrá abstenerse de nombrar representante. Esta precisión, incluida en la Directiva de procedimiento, que perseguiría agilizar la presentación y tramitación de las solicitudes, podría suponer una limitación a los derechos del menor, dado que las garantías procesales se extienden a todos los trámites siendo uno de los principales la realización de la entrevista inicial, en la que (como se ha indicado) es requerida la presencia del representante.

#### **2.4. Asesoramiento legal.**

La propia Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, determina que el menor debe poder recibir asesoramiento legal en todos los procesos en los que esté afectado. La gratuidad de este servicio deberá quedar garantizada en todo caso. El asistente jurídico también requiere disponer de habilidades profesionales en la relación con menores, con el fin de ofrecerle asesoramiento pertinente tanto a él como a su representante. En particular, debe ayudarles para que conozcan el contenido y desarrollo de las distintas fases del procedimiento y que comprendan lo que se espera de ellos en cada trámite.

Es conveniente que el asesor jurídico no sólo sea nombrado con carácter previo a la formalización de la solicitud sino que pueda ser asignado inmediatamente después de la manifestación de la voluntad de pedir asilo. Asimismo, el abogado debe contar con la

confianza del menor y ser relevado en el caso de que no cumpla con las condiciones para que el interesado se pueda expresar libremente.

## **2.5. Entrevista.**

Se trata del principal instrumento que garantiza el derecho del menor a ser oído y es el canal privilegiado para que como solicitante pueda exponer su relato, que será la base principal del análisis para la determinación o no de la concesión de la protección.

En las entrevistas de formalización de la solicitud de protección internacional el menor debe relatar acontecimientos que pueden ser difíciles de recordar o de manifestar. En consecuencia, las técnicas de entrevista deben ser adaptadas a las circunstancias personales del menor (como la edad, el estado psicológico, las condiciones de salud o el contexto cultural, religioso o de género). Para ello es preciso poder recabar y tener en cuenta cualquier informe previo que las instituciones de acogida u otros recursos hubieran realizado sobre el menor.

Para que el entrevistador pueda construir la suficiente confianza con el solicitante, es preciso que la entrevista se desarrolle en un entorno seguro y confortable para él. Ello puede suponer la adopción de medidas específicas relativas al lugar donde se desarrolle la entrevista, su duración o las posibles pausas. Es de capital importancia que sea utilizado un lenguaje cercano al menor, incluyendo también la comunicación no verbal.

En función de las circunstancias del menor, será necesario valorar incluso si procede la realización de la entrevista, con el fin de evitar conferirle un sufrimiento innecesario. En este sentido y siempre que quede totalmente garantizado el derecho del menor a ser oído, sería posible recabar la información a aportar por otros medios, como pueden ser los informes de los cuidadores o entrevistas a personas cercanas al menor (personal sanitario, psicólogos o trabajadores/educadores sociales), siempre que sea compatible con su obligación de confidencialidad.

Como se ha indicado, a la entrevista asistirán el representante y su abogado, salvo que sea aconsejable lo contrario, teniendo en esto especial relevancia la opinión del menor al respecto.

Del contenido de la entrevista, todos los actores participantes en el procedimiento deberán guardar especial confidencialidad, con el fin de evitar que la información llegue a manos de personas que puedan abusar o acosar al solicitante. Por otra parte, cuando la función de entrevistador e instructor no coincidan, es importante que el primero comunique al segundo todas las circunstancias de la entrevista que no hayan podido quedar reflejadas en el relato y que pudieran ser relevantes.

La información recabada en el marco de la entrevista abarca también otros aspectos no estrictamente limitados al procedimiento de solicitud de protección internacional, como puede ser datos sobre el paradero de su familia o sobre la situación del país de origen. En este punto se exige la necesaria prudencia y cautela con el fin de evitar revelar el paradero del menor o de su familia en el caso de que se mantenga en situación de riesgo.

En definitiva, es preciso que el profesional haya recibido formación específica en la realización de entrevistas a menores y tenga una disposición de apertura a formular las preguntas y recibir información de forma empática y creativa; descartando en todo caso la realización de interrogatorios agresivos y la expresión de un lenguaje corporal que muestre incredulidad.

Dependiendo de las circunstancias en las que se realice la entrevista inicial (condiciones en las que se encuentra el menor o la disponibilidad de recursos oportunos) se entendería oportuno la realización de una breve entrevista en el momento de la formalización y desarrollar la entrevista en profundidad en la fase de instrucción.

## **2.6. Intérpretes.**

Son, asimismo, actores que intervienen en la formalización de la solicitud y, en su caso, en las entrevistas sucesivas. Al igual que en las entrevistas a los adultos, deben mantener una posición neutral, imparcial y objetiva respecto a la información que está aportando el solicitante.

En algunas ocasiones el intérprete deberá realizar también una labor de mediación cultural, contextualizando las expresiones o elementos manifestados por el solicitante. Asimismo, debe ser conocedor de las expresiones y giros del lenguaje de los niños y adolescentes.

En la contratación del servicio de interpretación, la Oficina de Asilo exige a la empresa adjudicataria la formación y capacitación en materia de menores a los profesionales que finalmente vayan a desarrollar las tareas.

### **3. Instrucción del procedimiento.**

El objetivo fundamental de la instrucción es analizar la credibilidad de las declaraciones y las pruebas con el fin de determinar, en función del relato, si corresponde el reconocimiento del estatuto de refugiado u otras formas de protección internacional.

Todos los procedimientos exigen tener en cuenta las circunstancias particulares de cada solicitante. Pero en el caso de las peticiones de asilo formuladas por menores no acompañados es preciso tener presente su situación de especial vulnerabilidad, que se traduce en especiales garantías en el procedimiento.

#### **3.1. Valoración de alegaciones y pruebas.**

Los menores se ven afectados por un conjunto de condicionantes propios de la edad y el desarrollo madurativo que suponen una mayor limitación en la exposición del relato y la aportación de pruebas.

Así, se pueden señalar factores como la edad y madurez, género e identidad de género u orientación sexual, nivel educativo u otros factores de vulnerabilidad añadidos o traumas. Por ello, el evaluador debe realizar un especial esfuerzo para interpretar el relato según las circunstancias culturales y personales del solicitante, manteniendo en todo caso la objetividad e imparcialidad requerida.

De este modo, los principales indicadores utilizados para valorar la credibilidad del solicitante (detalle en el relato, coherencia interna y externa y verosimilitud) deben ser interpretados desde la perspectiva de las condiciones propias de los MENA.

### 3.1.1. Relato suficientemente detallado.

En este punto, los menores se encuentran en dificultad para exponer un relato con un grado de detalle o precisión respecto al tiempo en el que se produjeron los hechos, el contexto o la importancia que tienen en la pretensión. En ocasiones han de exponer acontecimientos que no han sufrido en primera persona, sino que se refieren a sus familiares o miembros de la comunidad. Incluso cuando han sufrido ellos mismos los actos de persecución pueden encontrar dificultad para exponerlos de forma detallada, especialmente si ocurrieron cuando eran muy jóvenes o si supusieron un acontecimiento doloroso.

Por todo ello, el detalle en el relato no puede ser por sí mismo un factor que haga disminuir la credibilidad del solicitante y de sus alegaciones.

### 3.1.2. Coherencia interna y externa.

La coherencia interna supone la congruencia del relato, valorada en función de las contradicciones detectadas en la entrevista o en las sucesivas ocasiones en las que el solicitante ha tenido la ocasión de exponer la causa por la que solicita asilo.

En el caso de los menores se puede producir una mayor falta de coherencia dentro del propio relato por varios motivos. En ocasiones, las primeras entrevistas suelen ser realizadas al poco tiempo de alcanzar el país en el que solicitan asilo; por tanto, pueden encontrarse confusos y en condiciones de salud que no sean las óptimas. Asimismo, los niños y jóvenes suelen tener una mayor dificultad para expresarse, o ser interpretados, de forma correcta. Ello deberá ser tomado en consideración para el análisis de credibilidad.

Respecto a la coherencia externa, es atribuida esta cualidad al relato si es coherente con la información de país de origen del solicitante. Pero no basta con que sea una información general, sino que debe estar referida a la situación específica del colectivo de niños y jóvenes en el contexto geográfico en el que se produjeron los hechos alegados, incluso en relación con prácticas culturales no muy extendidas. Esta indagación tan específica no siempre es asequible, lo que supone un elemento que puede dificultar la apropiada evaluación.

Como en las solicitudes de los adultos, la evaluación debe recoger un análisis sobre la efectividad de la protección ofrecida por las autoridades estatales cuando el agente perseguidor sea un tercero. Pero, de conformidad con la Directiva de requisitos, en la evaluación de las solicitudes de protección internacional formuladas por MENA se debe incidir en la disponibilidad de recursos adecuados relacionados con los cuidados y tutela que respondan al interés superior del menor.

### 3.1.3. Verosimilitud.

Se entiende que las alegaciones son verosímiles si se considera que los hechos narrados son creíbles y no inventados, o si los documentos aportados como pruebas no son falsos o se encuentran alterados. Este análisis debe ser realizado eliminando cualquier indicio de arbitrariedad o subjetividad por parte del instructor.

A este respecto, es preciso incidir en la diferencia en la forma de relatar los acontecimientos entre adultos y menores. En este último caso, pueden estar afectados por la importancia que otorgan a lo que creen se espera de ellos, tanto por parte del entrevistador como por parte de la familia en origen o por las personas que ejercen su guarda y custodia. Por ello, pueden reforzar o minimizar algunos aspectos del relato de los hechos que afectarían a su credibilidad. Además, por el propio desarrollo neurológico, los adolescentes tienden a distorsionar la realidad y omitir información que podría ser considerada fundamental a los ojos de un adulto.

Por último, la especial dificultad que encuentran los solicitantes para presentar documentación acreditativa se ve agravada en el caso de los MENA. Las condiciones de la huida del país de origen y el trayecto migratorio hacen aún más complicado que los menores aporten algún documento identificativo o justificativo de los hechos narrados. Además, en aquellos casos en los que han sido víctimas de las redes de tráfico de personas aumentan las posibilidades de que tanto el relato como los documentos que portan no sean veraces.

## **3.2. Formas específicas de persecución para los menores.**

La Directiva de requisitos determina en su considerando 28 que los Estados miembros deberán tener en cuenta las formas específicas de persecución infantil en la valoración



de las solicitudes de protección internacional presentadas por menores. Sin embargo, no detalla cuáles son estos actos de persecución específicos ni en qué medida pueden transformar la valoración cuando la solicitud es presentada por menores. Sólo precisa en el artículo 9.2.f) que se pueden entender como actos de persecución aquellos que se realizan contra las personas por el mero hecho de ser niños.

Tampoco la Ley 12/2009, de 30 de octubre ha recogido alguna aproximación al respecto. Sin embargo, la doctrina ha ido perfilando figuras que podrían estar incluidas en esta categoría.

Así, han sido identificadas cuatro categorías de actos de persecución que podrían ser consideradas como formas específicas de persecución infantil<sup>2</sup>: trata de menores, matrimonio forzado, mutilación genital femenina y reclutamiento militar.

En estos cuatro supuestos concurren los siguientes elementos:

- a) Irrelevancia de su consentimiento para la comisión del acto vulnerador de sus derechos.
- b) Separación del menor de su familia, que provoca la desprotección.
- c) Vulneración de los derechos fundamentales del menor como son el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, el derecho a la propia identidad, el derecho a vivir en familia y el derecho a la integridad.

### **3.3. Exclusión.**

Las causas de exclusión de la protección internacional cuando se trata de solicitantes de asilo menores no acompañados deben ser aplicadas de forma restrictiva, dado que en estos casos es más difícil apreciar la responsabilidad individual.

Así, la participación del niño o del joven en delitos graves o en crímenes de guerra o contra la humanidad debe estar, por una parte, suficientemente probada; y por otra, ha de ser analizada con detenimiento la madurez en el momento de los hechos, las

---

<sup>2</sup> “*Formas específicas de persecución infantil*” SONIA PANQUEVA OTÁRTOLA. Tirant lo Blanch, 2018

limitaciones en la voluntad (actuación bajo efecto de drogas o alcohol) o incluso la participación de forma forzosa.

En todo caso, sólo se podrá determinar la exclusión cuando el solicitante hubiera alcanzado la edad de responsabilidad penal en el momento de la comisión del delito, de acuerdo con las directrices del ACNUR. Asimismo, este organismo defiende que cuanto menor sea el solicitante, mayor ha de ser la presunción de que la capacidad mental no existía en el momento relevante.

Por último, al priorizar el interés superior del menor, es preciso que al analizar la exclusión de la protección internacional, también se ayude a la propia rehabilitación.

#### **3.4. Tramitación prioritaria/urgente.**

El artículo 25 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre determina que las solicitudes presentadas por menores no acompañados serán tramitadas por el procedimiento de urgencia. Esto supone que el plazo general de seis meses para la finalización del procedimiento ordinario se verá reducido a la mitad.

Desde luego, es necesario que estos procedimientos sean sustanciados a la mayor brevedad, con el fin de evitar dilaciones indebidas que prolonguen la incertidumbre del menor. Sin embargo, la doctrina y la práctica administrativa han considerado que una tramitación acelerada podría conllevar una merma de las garantías del menor. Por tanto, en atención del interés superior del menor, determinados trámites serán evacuados en el tiempo que requieran, especialmente cuando el menor precise un periodo de recuperación o en los casos en los que sea preciso recabar informes de otras autoridades o especialistas.

Por otra parte, como ha señalado el ACNUR, el tiempo de espera hasta que es dictada la resolución puede afectar al menor de modo que desista de la solicitud para evitar una espera dilatada. Incluso, puede disuadir a las autoridades de tutela para que propongan al menor solicitar asilo.

En definitiva, se entiende que los procedimientos de solicitud de protección internacional de menores no acompañados deben ser resueltos de forma prioritaria, pero no necesariamente urgiendo los plazos.

### **3.5. Presentación de solicitudes en frontera.**

Con carácter general, no procede la aplicación de los motivos de inadmisión de la petición de asilo formulada en frontera cuando el solicitante es un menor no acompañado. Según la Directiva de procedimiento sólo procedería tramitar por urgencia estas solicitudes cuando el interesado proviene de un país de origen seguro, porque el peticionario es un peligro para la seguridad nacional o el orden público o presenta solicitudes reiteradas.

### **4. Reasentamiento.**

La opción del reasentamiento de MENA está desaconsejada en términos generales. Aunque podría suponer una solución duradera, suele prevalecer el derecho a vivir en familia e iniciar la búsqueda de familiares para la reagrupación, o la conveniencia de mantener al menor en la comunidad que le ha ofrecido acogida inicialmente, ya que es con otras personas de su mismo entorno de origen con quien podrá reforzar los lazos de identidad cultural imprescindibles para su desarrollo.

### **5. Cualificación de profesionales.**

En varios puntos de este trabajo se ha hecho mención a la importancia de que en la formalización e instrucción de solicitudes de protección internacional de MENA, los profesionales se encuentren adecuadamente cualificados.

Para ello es preciso que cuenten con experiencia en el trabajo con niños y hayan recibido la formación adecuada y relevante. En este punto, es conveniente mencionar el módulo de entrevistas a menores que propone la Agencia Europea de Apoyo al Asilo

(EASO) que incide en este punto sobre la importancia de realizar una adecuada recogida inicial de información.

Sin embargo, en ocasiones se debe compaginar la especialización con la urgencia, dado que quizá sea preciso adoptar la decisión a la mayor brevedad, máxime cuando se han registrado una pluralidad de solicitudes de MENA en un breve espacio de tiempo (por ejemplo, en el caso de llegadas a través de embarcación). En estos casos se ha de procurar minimizar los riesgos de que salga del país sin haber finalizado la tramitación del procedimiento.

Por otra parte, la completa observancia de todas las circunstancias que rodea al menor requiere disponer de un enfoque interdisciplinar. En este punto, no se puede exigir que los profesionales sean expertos en todas las materias que pueden afectar a la valoración de la solicitud, y que incluyen desde la psicología a la neurociencia o los contextos culturales y sociales sobre género en todos los países y regiones.

Por ello, se aconseja disponer de protocolos específicos para la tramitación de este tipo de solicitudes y contar con profesionales o unidades especializadas en la instrucción de estos procedimientos. Asimismo, se propone facilitar la realización de consultas a expertos, cuyos informes puedan enriquecer la instrucción.

El redimensionamiento de efectivos previsto para la Oficina de Asilo permitirá poder dar curso a todas estas garantías y ofrecer una resolución rápida y completa a todas las solicitudes.

## **6. Información estadística.**

La propia Ley 12/2009, de 30 de octubre, incluye la obligación para la Oficina de Asilo de publicar anualmente la información estadística sobre la actividad de la unidad desagregando la información referida a los MENA.

Como se ha indicado en el apartado sobre el estado de situación, las cifras sobre el número y composición de los menores no acompañados que solicitan asilo en Europa y en España en particular no son abundantes y, en función de las correcciones sucesivas a las que se someten, adolecen de un grado suficiente de fiabilidad.

Con el fin de ofrecer una respuesta lo más adecuada posible a su circunstancia y garantizarles una mejor protección y asistencia, es imprescindible desarrollar mecanismos de registro adecuado de menores (aun en casos de llegadas muy numerosas) y de identificación rápida.

Para ello, la Oficina de Asilo está desarrollando una nueva aplicación informática que permitirá recabar y ofrecer datos de forma sistemática, detallada y fiable.

## **V. CONCLUSIONES.**

A lo largo de toda la exposición se han puesto de manifiesto las principales características de la tramitación de las solicitudes de protección internacional cuando el peticionario es un menor no acompañado. La especial vulnerabilidad que presentan, así como la necesidad de garantizar su interés superior y procurar su adecuado desarrollo hacen de esta cuestión una materia de especial trascendencia.

Uno de los principales hándicap que dificultan la aproximación a la cuestión es la cuestionada fiabilidad de los datos estadísticos sobre el número y perfiles de los MENA que solicitan asilo no sólo en el ámbito más global sino en el entorno más cercano. Es preciso reforzar los mecanismos que permitan recabar la información estadística de forma más certera y ofrecer esta información tanto a investigadores como a reguladores y aplicadores de la norma para un mejor conocimiento de la realidad sobre la que intervienen.

Por otra parte, también es mejorable el marco normativo, tanto en el contexto internacional como en el interno, que unifique y especifique de forma sistemática todas las garantías que se deben aplicar en las solicitudes presentadas por los menores no acompañados.

En todo caso, como requisito previo y fundamental es preciso reforzar los instrumentos para garantizar que los menores sean adecuadamente identificados y se les ofrezcan los mecanismos oportunos para que, si así lo desean, puedan solicitar asilo. En este punto es primordial ofrecer información precisa y de forma comprensible para ellos sobre los derechos que asisten a los solicitantes y los deberes a los que se comprometen.

En el contexto de la UE, la insuficiencia del marco normativo y las debilidades en el acceso al procedimiento han provocado que muchos menores no acompañados llegados a las costas europeas, habiendo solicitado asilo o no, se desplazaran a otros países perdiendo en muchos casos el rastro del menor e impidiendo la aplicación de las medidas de protección necesarias. Esta debilidad reviste especial gravedad ya que favorece que las redes de trata aprovechen y abusen de los menores para distintos fines.

En otros casos, ante la llegada de un menor se ha priorizado su asistencia y cuidado, desoyendo la posibilidad de tramitar una solicitud de protección internacional por escaso o erróneo conocimiento de la institución del asilo. Es prioritario en este campo ofrecer información y formación rigurosa a los distintos profesionales que pudieran tener contacto con los menores, en especial en la atención humanitaria a los recién llegados.

En el contexto nacional, a pesar de que en España se aplican en gran medida todas las garantías que exige la normativa y que proponen las disposiciones de cumplimiento no obligatorio, el reducido número de casos planteados no permite el desarrollo de una práctica consolidada. Entre las principales carencias destaca la reducida capacidad para identificar de entre los menores aquellos que pudieran ser acreedores de protección internacional, así como la necesidad de mejorar los mecanismos para la determinación de la edad de forma rigurosa y fiable.

Por otra parte, se acusa la ausencia de un desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que pudiera ofrecer un marco general de cumplimiento obligatorio que sea objetivo y riguroso al tiempo que flexible y multidisciplinar. Al mismo tiempo, es preciso confirmar y consolidar la consideración de la compatibilidad de la tramitación de la solicitud de asilo con las demás medidas de protección que pueda establecer el ordenamiento jurídico para los menores no acompañados. En especial, es preciso trasladar a la norma y a la práctica común la coexistencia del procedimiento de petición de asilo con otros instrumentos, ya sea para la concesión del permiso de residencia por el régimen de extranjería o por los mecanismos de protección para las víctimas de trata de seres humanos.

Por último, se aconseja la aprobación de un protocolo específico para colaboración con autoridades de protección de menores en caso de desaparición del menor, indicios de

abusos o trata, género, violaciones, matrimonios forzados, enfermedad, salud, embarazos. En la actualidad, aunque sí que se realiza la comunicación a las autoridades competentes no existe un mecanismo formal.

Sin embargo, aunque presente deficiencias, el sistema de asilo en España ofrece con carácter general las garantías necesarias en la tramitación de las peticiones de protección internacional realizadas por menores no acompañados. Siendo mejorables, se cumplen los requisitos de información a los solicitantes, de escucha activa y de evaluación de las solicitudes desde la perspectiva del menor.

Las áreas de mejora más destacadas serían, por una parte, la formación específica sobre esta materia por parte de todos los agentes implicados en la tramitación del procedimiento (entrevistadores iniciales, evaluadores y decisores) y, por otra, la identificación de instructores expertos en la valoración de las solicitudes presentadas por MENA. En este punto, el necesario redimensionamiento de la Oficina de Asilo que adapte su estructura al número creciente de solicitudes deberá permitir la especialización de los profesionales, no sólo por áreas geográficas sino también por colectivos que requieren especial consideración, como son los menores no acompañados.

Con todo, han sido identificados elementos en la tramitación de este tipo de solicitudes por parte de las autoridades españolas que pueden ser consideradas buenas prácticas. En primer lugar, además de las entrevistas iniciales de formalización de la petición de asilo, la tramitación de las solicitudes de menores no acompañados suele incorporar la realización de una segunda entrevista, para que el instructor permita evaluar en profundidad los elementos del relato y contrastarlo con la información del país de origen y otras circunstancias que puedan concurrir en el caso. La destacada carencia de personal suficiente que permita atender la creciente demanda de solicitudes ha provocado que esta medida no se haya podido aplicar en todas las ocasiones. No obstante, la ausencia de esa segunda entrevista en profundidad en los casos en los que se haya producido no supone una evaluación defectuosa de la petición, aunque sí una deficiencia que podría ser corregida con una mayor dotación de recursos humanos.

Asimismo, se puede mencionar como aspecto especialmente positivo que la valoración de las solicitudes de jóvenes que superan ligeramente los 18 años, cuando se han

manifestado dudas razonables sobre su mayoría de edad o en los casos en los que se han identificado factores de riesgo en los menores acompañados, se procura abordar la instrucción con un enfoque flexible que incluya la evaluación desde la perspectiva del menor.

Por otra parte, aunque es obligado contar con la asistencia y conformidad del representante legal para la formalización de la solicitud de protección internacional, los menores de 18 años podrán manifestar su voluntad e incluso realizar la entrevista inicial, quedando en suspenso la tramitación subsiguiente del procedimiento. De esta forma, se paraliza la instrucción hasta que sea nombrado el representante legal por parte de la autoridad autonómica de protección de menores y este confirme la petición. Así, el complemento de la capacidad del menor se ve garantizada al tiempo que se evita que el interesado sea trasladado al centro de menores y una vez allí no pueda o no considere necesario expresar su voluntad de pedir asilo.

Finalmente, se sugieren otras propuestas que podrían mejorar la tramitación de este tipo de procedimientos. En primer lugar, y también relacionado con el nombramiento del representante legal, se sugiere que esta figura se encuentre de forma permanente o fácilmente accesible en los puntos donde la afluencia de menores no acompañados sea mayor. De este modo, una figura cualificada de representante legal que pueda permanecer de guardia podría ser convocada y asistir a la mayor brevedad a los lugares de las costas con mayor registro de llegadas; así no sería preciso esperar al nombramiento definitivo de este representante, con el riesgo de que desaparezca o se traslade a otro punto antes de que pueda presentar la solicitud de protección internacional.

En segundo término, se propone que la solicitud de asilo presentada por menores no acompañados sea valorada por dos instructores de forma simultánea o sucesiva. La coincidencia o la confrontación entre ambas valoraciones reforzaría las garantías de objetividad y el resultado sería mucho más completo.

Finalmente, sería del todo aconsejable que la evaluación del interés superior del menor fuera debidamente registrada y documentada por cada profesional que intervenga con el solicitante. No se puede conferir toda la responsabilidad de garantizar este interés a la entidad de protección de menores. La propia Ley Orgánica de protección del menor



determina la obligación de todos los que adopten decisiones que afecten a los menores la valoración del interés superior. Por ello, se propone elaborar un modelo de informe de evaluación que pueda ser actualizado cuando cambien las circunstancias y que, además, sea compartido con todos los actores que participan en el cuidado y atención del menor. Incluso se comparte que el principio interés superior del menor debe estar justificado y motivado en la Resolución de la solicitud de protección internacional. Entre los elementos a tener en cuenta en esta motivación especial se debería evaluar qué derechos del menor se han visto afectados u aplicados y cómo. En segundo término, se debe recoger qué elementos de evaluación específicos se han tenido en cuenta y la forma en la que se han ponderado. Por último, la Resolución debería hacer mención a las garantías procesales específicas aplicadas en el procedimiento.

## **VI. METODOLOGÍA.**

El Trabajo de Fin de Máster se basa fundamentalmente en las fuentes indirectas, como son el análisis de la normativa de aplicación tanto nacional como comunitaria y la revisión bibliográfica. En este último grupo se incluye el estudio de las aportaciones que los organismos internacionales con competencia en la materia han publicado al respecto, así como las posibles recomendaciones y sugerencias realizadas por el Defensor del Pueblo y otros agentes relevantes.

Asimismo, han sido revisadas las fuentes estadísticas que permitan una aproximación cuantitativa del volumen y características del colectivo objeto de atención.

Este análisis se complementa con trabajo de campo, mediante realización de entrevistas semi-estructuradas con expertos en la materia y personal que participa en el procedimiento de solicitud de protección internacional. Así, el resultado ha sido la aportación de profesionales que conocen la materia desde distintos prismas, como son: la oficina del Defensor del Pueblo, el ACNUR, la Fundación La Merced Migraciones, el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas y la Subdirección General de Protección Internacional del Ministerio del Interior, responsable de la Oficina de Asilo.

La forma en la que se ha contrastado la información y la metodología utilizada se encuentra reflejada en el Anexo III.

## VII. BIBLIOGRAFÍA.

ALONSO SANZ, LUCÍA (2009) El derecho al asilo de menores no acompañados: una propuesta de regulación más segura. Revista de Derecho Público. UNED

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2014) The heart of the matter. Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union.

ARCE JIMÉNEZ, ELENA (2015) Menor y extranjero: dos lógicas enfrentadas. Tesis doctoral inédita. Facultad de Derecho. Universidad de Málaga

DE LA RASILLA DEL MORAL, MARGARITA (2007) Los menores no acompañados y el asilo. Save the Children. La protección jurídica y social de los Menores Extranjeros No Acompañados en Andalucía.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2016) Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2017) Los niños y adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2017) Informe sobre los derechos fundamentales 2017. Dictámenes de la FRA

PANQUEVA OTÁRLORA, SONIA (2018) Formas específicas de persecución infantil. Ed. tirant lo blanch

REQUEJO ISIDRO, MARTA (2017) La protección del menor no acompañado solicitante de asilo: entre el Estado competente y Estado responsable. Cuadernos de Derecho Transnacional

SMIT, MONICA & LAAN, PETER VAN DER (2001) Adolescentes no acompañados solicitantes de asilo. Revista Intervención Psicosocial

TRINIDAD NUÑEZ, PILAR (2015 ) La protección de menores no acompañados y el refugio: la respuesta de Europa. Ed. Tiempo de Paz

VARIOS (2009) Aproximación a la Protección Internacional de los menores no acompañados en España. Ed. La Merced Migraciones

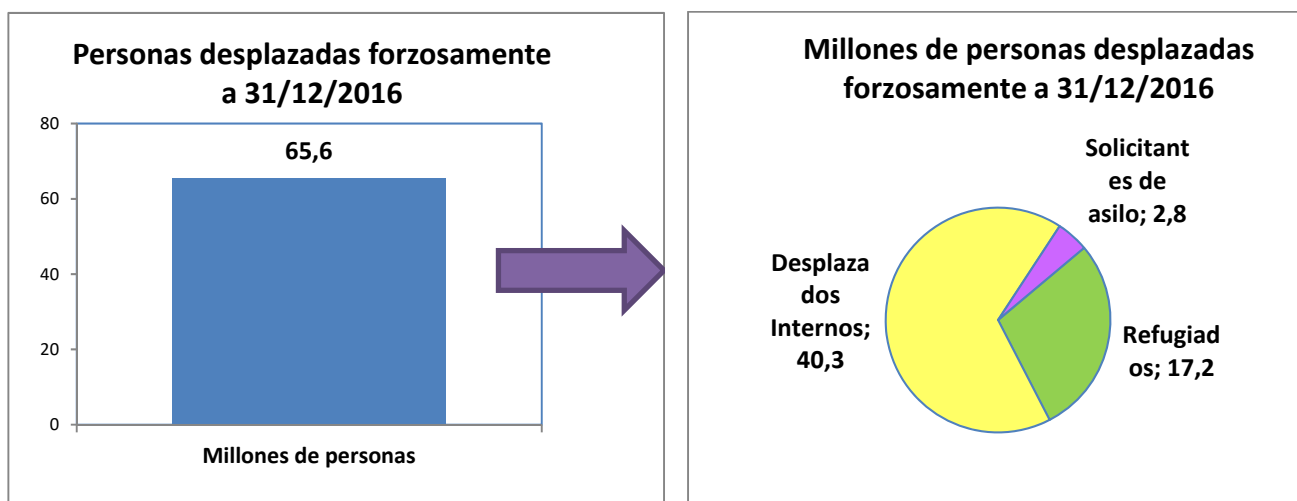
VARIOS (2017) Guía para la evaluación y determinación del interés superior del niño.

VARIOS (Coord. CLARO QUITÁNS, IRENE y LÁZARO GONZÁLEZ, ISABEL) (2013) Infancia y protección internacional en Europa. Niños y niñas refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria. Ed. Tecnos

## ANEXO I

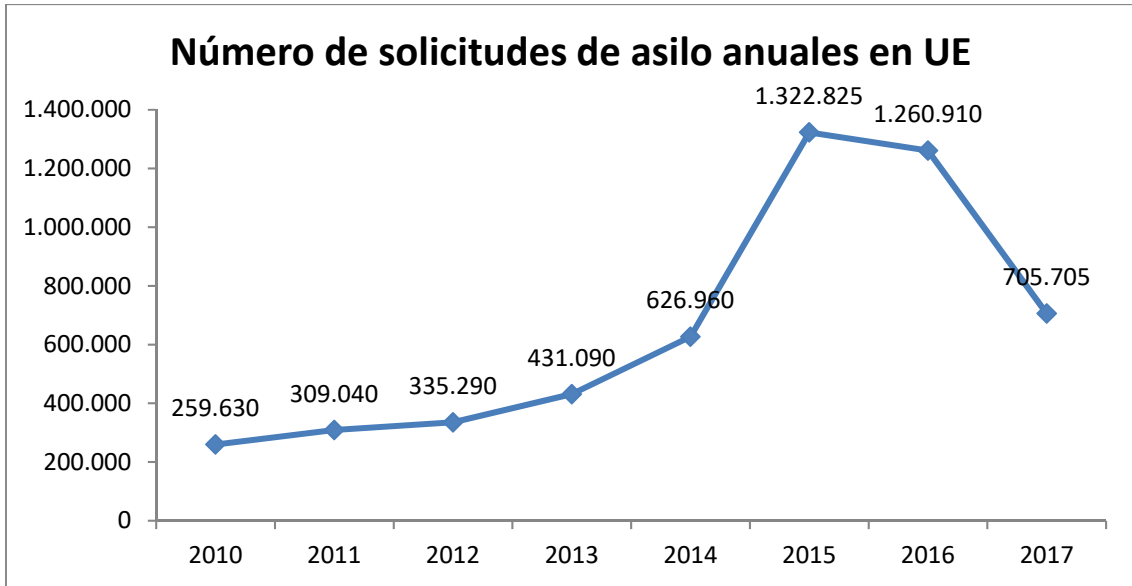
### La dimensión del asilo en el mundo y en Europa.

La realidad del asilo ha experimentado una importante transformación en los últimos años. Así, se ha producido un intenso incremento en el número global de personas desplazadas, según los últimos datos aportados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En el año 2016, de los 65,5 millones de personas que se habían visto obligadas a un desplazamiento forzoso, 2,8 correspondían a solicitantes de asilo.



*Fuente: Tendencias globales ACNUR 2016 <http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf>*

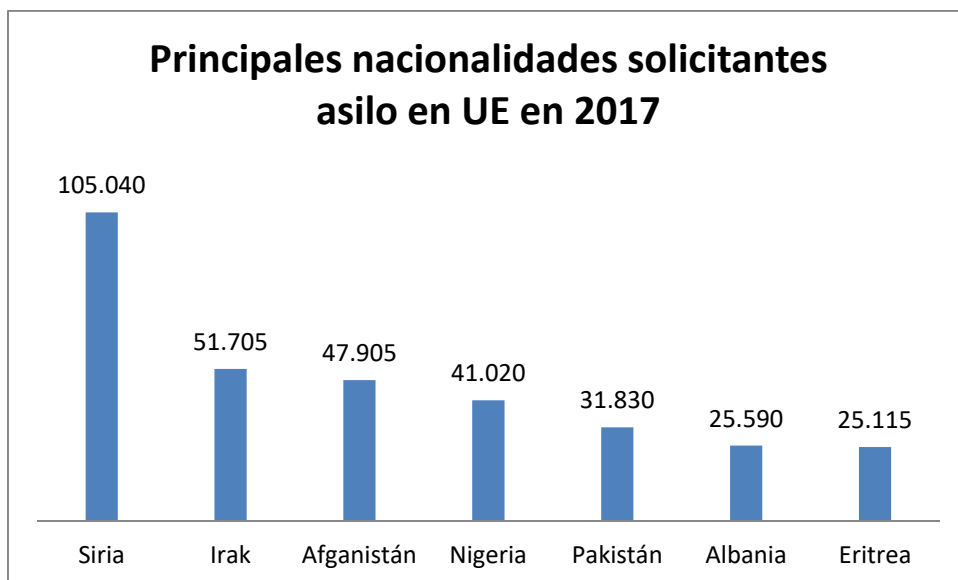
En el ámbito regional más cercano, las cifras de solicitantes de asilo en Europa han experimentado también un fuerte incremento, en una tendencia alcista mantenida desde el año 2010 pero que en los últimos años ha decrecido de forma destacada.



Fuente: Eurostat

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

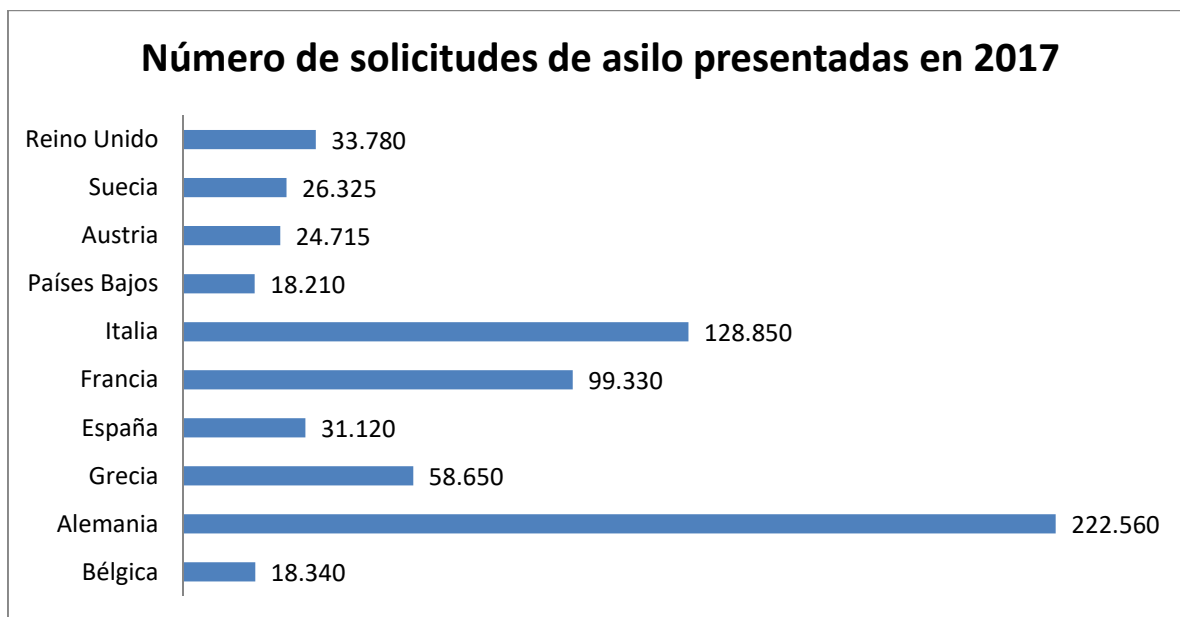
Los principales países de origen de los solicitantes de asilo en Europa en el año 2017 reproducen el global en todo el mundo ya que son, principalmente, Siria, Irak y Afganistán. Si bien en todos estos casos el número es considerablemente inferior al registrado el año anterior. Por el contrario, los países cuyos nacionales han incrementado en número de solicitudes son Venezuela (cuyo destino principal es España), Turquía y Palestina.



Fuente: Eurostat

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

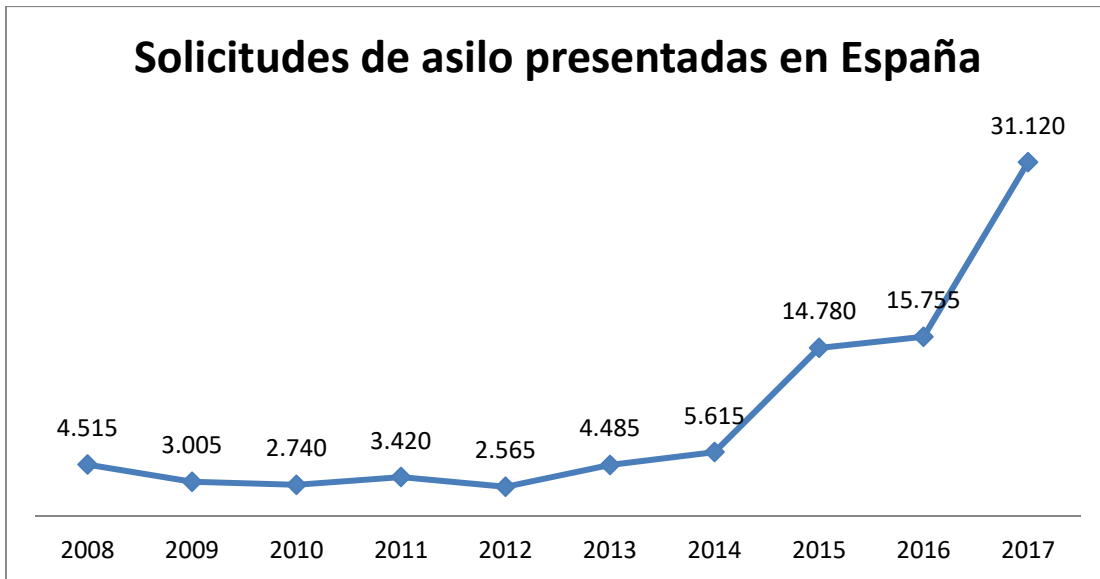
En cuanto a la distribución geográfica de los solicitantes, se aprecian considerables diferencias. Así, los países que han registrado un mayor número de solicitudes son Alemania (con un 32% de los solicitantes de toda la Unión Europea), seguida de Italia (18%), Francia (14%) y Grecia (8%). **Por primera vez, España se encuentra entre los principales lugares de acogida de solicitantes de asilo**, al haber registrado en el año 2017 un total de 31.120 solicitudes, lo que supone el 4% de toda la UE, situando a nuestro país en el sexto lugar en cuanto a países receptores de solicitantes de asilo.



*Fuente: Eurostat*

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

De estos datos se desprende que, mientras que el número total de solicitantes de asilo está descendiendo en los países de nuestro entorno, la tendencia se mantiene creciente en el caso de España. Partiendo de unas cifras inferiores a 5.000 solicitantes en el año 2013 las solicitudes ha llegado a sextuplicar ese número en el año 2017. En definitiva, esa reducción registrada en el global de la Unión Europea no se traslada al territorio español, que está experimentando un incremento muy destacado en el número de solicitantes.



*Fuente: Eurostat*

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

Esta importante transformación en el colectivo de solicitantes de asilo ha tenido su impacto en las estructuras de tramitación de las solicitudes y de acogida, a las que se las exige una rápida adaptación a esta realidad tan variable y difícilmente previsible.

## ANEXO II

### **Normativa de aplicación para el reconocimiento de la protección internacional en el caso de los menores no acompañados.**

#### **1. Tratados y convenios internacionales.**

España se encuentra vinculada a otros Estados y organismos internacionales a través de acuerdos que, con independencia de su denominación, recogen un conjunto de obligaciones y derechos entre los firmantes y en la atención a sus ciudadanos. La supremacía de los tratados internacionales en el Derecho español está ya prevista en la Constitución, que dedica el Capítulo III del Título III a determinar en qué medida son aplicables en España.

Así, una vez ratificado el Tratado internacional por el órgano competente, se integra en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como señala el artículo 96.1 de la Constitución Española, situándose en una posición preferente. De este modo, la celebración de un acuerdo internacional que contuviera alguna regla contraria a lo dispuesto en la Constitución, exigiría la previa revisión de la Norma fundamental (artículo 95).

En el ámbito de este estudio, son dos los instrumentos internacionales fundamentales, compatibles e imbricados entre sí y que regulan, por una parte, la situación de los refugiados y por otra la protección de los menores.

En primer término, la ya citada Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, al que España se encuentra adherida desde el año 1978.

Además de establecer una definición de refugiado, la Convención establece como principio fundamental la no-devolución a sus países de origen o de residencia a aquellos que tienen un temor fundado de persecución en caso de retorno. Junto con la Convención, la base fundamental del derecho internacional sobre los refugiados está constituida por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 que, como



instrumento complementario a la Convención, elimina su limitación inicial de ámbito geográfico y temporal. Así, dado el efecto devastador de las dos guerras mundiales, la Convención intentó dar una respuesta considerando personas refugiadas a las que tuvieron que huir de sus países de nacionalidad por los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa. El Protocolo de Nueva York de 1967 amplía la posibilidad de reconocer el estatuto de refugiado a individuos de cualquier nacionalidad, con independencia del momento o el lugar en el que sucedieran los hechos que le convierten en merecedor de asilo.

Y, en segundo lugar, el principal instrumento de protección de los menores está constituido por la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), de 1989, ratificado por España un año después.

Dentro del conjunto formado por los Derechos Humanos, la Convención de Ginebra y la CDN forman dos subconjuntos con una zona de intersección, que contiene los elementos comunes. Así, la Convención sobre el Estatuto de Refugiados es de aplicación a cualquier persona, con independencia de su edad, por lo que se encuentran también incluidos los menores. Por su parte, los derechos de los niños son una garantía para cualquier individuo menor de 18 años, que *“por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”*<sup>3</sup>. Como principio general, la CDN reconoce que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que, por tanto, necesitan una particular consideración.

En particular, el artículo 22 de la CDN establece una obligación especial para los Estados firmantes en relación con los menores solicitantes de asilo o merecedores de protección internacional. Para ellos se deberán ofrecer las medidas necesarias con el fin de que reciban, tanto si están solos como si se encuentran acompañados de sus padres o al cuidado de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos.

Además, la CDN determina, entre otros derechos fundamentales, cuatro principios básicos:

---

<sup>3</sup> Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño

1. La consideración prioritaria del interés superior del niño en la aplicación de cuantas medidas le puedan afectar.
2. La prohibición de la discriminación por cualquier causa o condición.
3. El derecho intrínseco a la vida y al adecuado desarrollo como persona.
4. El derecho a expresar su opinión libremente y la obligación de ser escuchado en función de su edad y madurez.

En el desarrollo del procedimiento de solicitud de asilo, como en cualquier otra actuación pública o privada, se deberán tener en cuenta estos principios como fundamento y línea transversal de toda la intervención.

En definitiva, para los menores no acompañados que solicitan asilo son de completa aplicación ambas Convenciones y sus instrumentos de desarrollo y aplicación. Por una parte, la Convención de Ginebra como posibles acreedores de protección internacional y, por otra, la CDN por razón de su edad. Los dos sistemas normativos, que son complementarios entre sí, deben ser aplicados buscando la interpretación conjunta y las zonas comunes que promuevan la mayor protección de los derechos del menor.

## **2. Recomendaciones internacionales o *soft law*.**

Junto con estos dos pilares, en la construcción del marco jurídico de aplicación también forman parte otros instrumentos de ámbito internacional, que no cuentan con fuerza vinculante, pero que sirven como elemento de interpretación de ambos tratados.

Se trata de declaraciones, decisiones o propuestas generales de ordenación de Derechos Humanos, relativas al derecho internacional humanitario o específicas sobre los menores, que no son obligatorios para los Estados, pero que influyen en el ordenamiento jurídico interno y en su aplicación.

Su incumplimiento carece de consecuencia jurídica, por lo que son denominadas "*soft law*", con una difícil traducción como normas "blandas", "verdes" o "flexibles", dado que la inobservancia de estas reglas sólo puede suponer un cierto descrédito o pérdida de consideración pública. Por tanto, sin ser normas imperativas sí buscan convencer a los Estados de las ventajas o la oportunidad de incorporar sus reglas en el ordenamiento

jurídico interno, bien sea a través del derecho positivo o mediante la práctica, instrucciones o directrices.

En el caso español, a diferencia de los Tratados internacionales, las reglas de *soft law* no requieren la aprobación previa por parte de las Cortes Generales del Estado. Son las organizaciones impulsoras de estas normas y otros agentes que promueven el desarrollo y cumplimiento de los derechos, los que procuran en distintos espacios atraer a las distintas esferas reguladoras y aplicadoras del Derecho con el fin de alcanzar una mayor seguridad y un mejor cumplimiento de los derechos. Pero que en ningún caso pueden ser de exigido cumplimiento por parte de los poderes públicos intervinientes.

En materia de Derechos Humanos y, en especial en la atención a los refugiados y a los menores, son varios los instrumentos que se pueden citar. Dentro del primer grupo se encontrarían, fundamentalmente, las Guías y Recomendaciones del ACNUR, como son las Conclusiones de su Comité Ejecutivo (ExCom) que recogen las políticas de esa organización internacional sobre los refugiados y, de forma específica, sobre los menores, las familias o las niñas y niños en riesgo.

Sin embargo, como ya se ha indicado, todos estos instrumentos que conforman el *soft law* deben ser considerados como posibles buenas prácticas, cuya aplicación concreta dependerá de su compatibilidad con las demás disposiciones del ordenamiento jurídico y los principios que informan la actuación de los poderes públicos.

### **3. Acervo comunitario.**

En el contexto de la Unión Europea, tras el Consejo de Tampere de 1999 el impulso de la política común en materia de refugiados se encuentra enmarcada en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En la actualidad, está conformado por cuatro grandes bloques normativos:

- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los

refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (Directiva sobre requisitos).

- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (Directiva de procedimientos).
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva de acogida).
- Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento de Dublín).

Las tres Directivas y el Reglamento se encuentran en proceso de revisión para la aprobación de lo que será un SECA reformado que pretende unificar los criterios y procedimientos, estableciendo un régimen unificado de funcionamiento en el conjunto de la Unión Europea.

Hasta entonces, las Directivas de requisitos, cualificación y acogida han requerido de transposición al ordenamiento interno. Si bien, en el caso de España se ha considerado que la legislación en vigor ya incluía preceptos similares u orientados a la misma finalidad, por lo que no se ha realizado una transposición específica.

Por tanto, en lo no previsto en la normativa interna, y ante la dificultad de que se cumplan los requisitos para la aplicación directa de las Directivas comunitarias, éstas son instrumentos de interpretación que pueden ser invocadas como orientaciones generales de funcionamiento.

Por otra parte, los preceptos contenidos en las Directivas tienen carácter de mínimos, de modo que la legislación de cada país podrá establecer unos estándares más garantistas que los previstos en la norma comunitaria, siempre que sean compatibles con esta. Además, en algunos casos en el articulado de las Directivas se incluyen reglas que podrán ser incorporadas en la legislación nacional o no, en función de la voluntad de

Estado regulador. Por ejemplo, y en lo que se refiere a la solicitud de asilo por parte de los menores, el artículo 7 de la Directiva sobre procedimientos confiere a los Estados la opción de permitir que un solicitante pueda formular una petición de asilo en nombre de las personas que tiene a su cargo, o posibilitar que un menor pueda formular una solicitud en su propio nombre.

#### **4. Legislación nacional.**

Al igual que en el caso de la normativa internacional, la legislación interna también cuenta con dos enfoques diferenciados, pero complementarios, en materia de solicitantes de asilo que son menores no acompañados. Por una parte, se encuentra la regulación del derecho de asilo, mientras que el otro bloque lo compone la normativa sobre la protección del menor.

En el primer ámbito, el elemento fundamental en el ordenamiento jurídico interno es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Esta norma tiene por finalidad la transposición de las directivas comunitarias en ese momento de aplicación, que constituyeron los primeros pasos de la construcción del SECA. Además, esta ley actualiza y completa la regulación anterior que estaba recogida en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. La ley de 2009 también incorpora los criterios que tanto la jurisprudencia como la doctrina habían destacado hasta entonces en materia de asilo.

Hasta que esta norma legal tenga aprobado su propio desarrollo normativo, será de aplicación el reglamento de la Ley anterior, aprobado mediante Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero. En todo caso, esta disposición será aplicable en tanto sea compatible con la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

En distintos artículos de la ley están recogidas las especialidades propias a aplicar cuando el solicitante de asilo es un menor. Así, en primer lugar, el Título V está expresamente dedicado a los menores y a otras personas vulnerables. En segundo término, la ley contempla la tramitación urgente de los procedimientos. En tercer lugar, el último artículo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, contiene una mención expresa a los menores no acompañados, con el fin de profundizar en la línea garantista derivada

del interés superior del menor. Finalmente, en el Informe Anual que el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales sobre la situación del asilo en España se ha de incluir una descripción de la situación específica de los menores (disposición adicional octava de la ley).

Por su parte, el Reglamento sólo refleja una referencia a los menores como colectivo de especial vulnerabilidad, cuya situación específica debe ser considerada en el sistema de acogida. Asimismo, incluye una mención expresa al tutor legal asignado cuya misión es la representación del menor durante la tramitación del expediente. En este punto<sup>4</sup> el Reglamento es claro al determinar que la tramitación de las solicitudes de los menores de edad se ajustará a los criterios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales aplicables, ofreciendo un mayor grado de vinculación del procedimiento con el denominado *soft law*.

Por último, se encuentran también pendientes de transposición varias Directivas de la Unión Europea integradas en el SECA, que permitirán la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de elementos que ofrecen mayores garantías a los menores solicitantes. Entre estas Directivas es preciso hacer referencia expresa a la ya citada Directiva sobre procedimiento (Directiva 2013/32/UE).

En relación con la protección del menor, el marco fundamental es la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este caso, la ratificación por parte de España de la CDN supuso la necesidad de incorporar mediante ley reforzada el conjunto de garantías aplicables a los menores. Así, refleja como principio rector de la actuación de los poderes públicos y de todos los implicados en la atención de este colectivo: el criterio de primacía del interés superior del menor. Además, reconoce otras garantías como la no discriminación en el goce de los derechos y el derecho a ser oído tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento que le afecte, ya sea judicial o administrativo como es el caso de la solicitud de protección internacional.

---

<sup>4</sup> artículo 15.4

En especial, la Ley Orgánica del Menor contempla como elemento general a tener en cuenta en la interpretación y aplicación del interés superior del menor en cada caso, su condición de refugiado o solicitante de asilo<sup>5</sup>.

Por último, a la tramitación del procedimiento de solicitud de asilo de menores no acompañados le son aplicables otras normas que forman parte del ordenamiento jurídico y que contienen bien principios generales de ordenación o bien disposiciones específicas sobre la materia. Dentro de esta normativa general se encuentran tanto el Código Civil<sup>6</sup> como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>5</sup> Artículo 2.3.b) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

<sup>6</sup> Publicado mediante el Real Decreto de 24 de julio de 1989.

## ANEXO III

### Metodología de investigación

#### 1. Triangulación.

Al objeto de ofrecer una mayor validez a la información recogida, ha sido aplicada una triangulación de contraste en varios aspectos del trabajo.

En primer lugar, ha sido realizado un contraste entre las distintas tipologías de fuentes. Así, se ha analizado la información que reflejan las fuentes secundarias, conformadas por los artículos académicos, estudios y guías, así como la normativa de aplicación. Se ha contrastado el contenido de unos y otros documentos con el fin de identificar posibles discordancias. Por otra parte, ha sido identificado si las garantías que prevé el ordenamiento jurídico o propuestas por los organismos internacionales expertos se cumplen en la práctica. Para ello, se ha recabado la información de la experiencia a través de las entrevistas realizadas a los profesionales que trabajan en este ámbito.

En segundo término, el trabajo es el resultado de una comparación de la valoración de profesionales expertos que pertenecen a diferentes disciplinas. Pero, sobre todo, el contraste se ha realizado entre lo que está previsto que se realice (o el ámbito ideal) y la realidad práctica:

- a) Deber ser: normativa, ACNUR, Instituto Universitario Estudios Migraciones.
- b) Ser: Defensor del Pueblo, Fundación La Merced Migraciones (intervención directa) y OAR, responsable de la tramitación de las solicitudes de protección internacional en España.

Por último, se ha realizado una triangulación de datos, identificando las coherencias y disparidades entre los datos procedentes de los estudios del ACNUR, las estadísticas de Eurostat y las publicaciones anuales oficiales del Ministerio del Interior.



## **2. Entrevistas.**

En el proceso para la preparación y realización de entrevistas se han llevado a cabo los siguientes pasos:

1º.- Han sido identificadas las instituciones y entidades que desarrollan su función en el ámbito del objeto del estudio y que cuentan con experiencia acreditada:

- la Oficina del Defensor del Pueblo, responsable de la supervisión no judicial de la Administración en la defensa de los derechos fundamentales;
- el ACNUR, como organismo de Naciones Unidas encargado de garantizar a todas las personas el derecho al asilo y la ordenación de procedimientos adecuados;
- la Fundación La Merced Migraciones que atiende desde hace varias décadas a solicitantes de asilo y de forma especializada a menores tutelados;
- el IUEM, a través de la aportación de la visión académica de las profesoras e investigadoras entrevistadas; y
- la perspectiva práctica y de ordenación de la autoridad responsable en la tramitación del procedimiento de solicitud de protección internacional en España: la Subdirección General de Protección Internacional, responsable de la Oficina de Asilo, adscrita al Ministerio del Interior.

2º.- Fue remitida a los responsables de estas organizaciones e instituciones una carta de presentación en la que se exponía una descripción general de la formación universitaria en curso y el objetivo y metodología del TFM. Este contacto personal se acompañó de un certificado del IUEM que acreditaba la participación de la autora en el Máster.

3º.- Una vez que los responsables indicaron la persona de contacto, se concertó la fecha de la entrevista y se les remitió y un guion con un esquema orientativo, abierto a la posibilidad de ampliar los puntos a tratar.

Las entrevistas se han desarrollado con los distintos expertos según el siguiente calendario:

- 8 de enero de 2018. Marcos Baras González. Asesor Técnico del Área de Migraciones e Igualdad de Trato de la Oficina del Defensor del Pueblo.
- 8 de enero de 2018. María Isabel Rodríguez Álvarez, Técnica de Responsabilidad Social de la Fundación La Merced Migraciones, coordinadora del proyecto de Solidaridad de Responsabilidades.
- 11 de enero de 2018. Margarita de la Rasilla del Moral, oficial de protección del ACNUR.
- 12 de marzo de 2018. Irene Claro Quitáns. Profesora colaboradora de Derecho internacional público. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia de Comillas.
- 19 de marzo de 2018. M<sup>a</sup> José Castaño Rejero. Investigadora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia de Comillas.
- 3 de mayo de 2018. Blanca Díaz Barral. Subdirectora General de Protección Internacional. Ministerio del Interior.

Tanto a las personas responsables de la institución como, especialmente, a las personas entrevistadas se les agradece con sinceridad el tiempo y la dedicación prestada para la colaboración con este estudio.

4º.- El modelo de guion de las entrevistas es el que se recoge a continuación:

MÁSTER UNIVERSITARIO EN MIGRACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS. TRABAJO FIN DE MÁSTER (TFM)

## ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS Y MENORES SEPARADOS

El objetivo general del TFM es identificar estrategias y metodologías específicas a aplicar en el procedimiento de solicitud de protección internacional en el caso de menores no acompañados o menores separados. Ello con la doble finalidad de garantizar en todo momento el interés superior del menor y establecer las garantías suficientes para evaluar adecuadamente la solicitud.

Como metodología de investigación se ha previsto la realización de entrevistas con profesionales que desarrollan su labor en organismos, instituciones y entidades que participan en este ámbito. Con el fin de facilitar el desarrollo de la entrevista, se propone estructurar la información a través de la contestación de las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la misión del xxxx en lo referente al desarrollo de los procedimientos de solicitud de asilo por parte de menores no acompañados y menores separados?
2. ¿Cuáles son las principales actuaciones desarrolladas por el xxx en este ámbito?
3. Con carácter general, ¿qué aspectos que deberían ser revisados para una mejor atención a las necesidades específicas de este colectivo en el procedimiento de asilo?  
De forma particular, qué actuaciones se identifican como buenas prácticas, acciones positivas o aspectos susceptibles de mejora en las siguientes áreas:
  - acceso al procedimiento de solicitud de protección internacional: identificación como posible merecedor de protección, determinación de minoría de edad;
  - designación de representante, asistencia legal, información sobre el procedimiento, derechos y deberes;
  - realización de la entrevista, derecho del menor a ser oído;
  - desarrollo de la instrucción;
  - especialización y formación de profesionales que participan en las entrevistas, en la instrucción o en la resolución sobre la solicitud de protección internacional;
  - otros aspectos.
4. Cualquier otra cuestión que considere oportuno mencionar sobre la atención a los menores no acompañados o separados en el procedimiento de solicitud de protección internacional.