

4.2 Colaboración con otras Defensorías y organismos públicos

Anualmente la Institución del Defensor del Pueblo Español y las distintas Defensorías de Comunidades Autónomas tratan un problema específico y coordinan criterios de actuación al respecto. Los días 15 y 16 de octubre de 2019, en Sevilla y Tarifa (Cádiz), se celebraron bajo la organización del DPA y DMA las [34 Jornadas de Coordinación de las Defensorías](#), y en las que se ha analizado la atención a menores extranjeros no acompañados.



Previa a la celebración de este evento, se celebraron dos talleres de trabajo en Alicante y Madrid para elaborar un **documento** donde se pone de manifiesto el compromiso de las Defensorías con la **Convención de los Derechos del Niño**. Esto significa que, como menores de 18 años, los menores migrantes no acompañados han de ser considerados niños y niñas hasta su mayoría de edad y, por tanto, ser objeto de protección con independencia del grado de autonomía personal que hayan alcanzado. Sus motivaciones o el contexto del que provienen no pueden servir de excusa para construir respuestas jurídicas que subrayen la diferencia al considerar que su grado de autonomía para “elegir migrar” los hace

diferentes a “nuestros niños” y, por tanto, menos merecedores de la protección que les otorga su condición de menores en situación de desamparo.

La anterior postura es el principio rector de las actuaciones de las defensorías en la supervisión de la actuación de las distintas administraciones con competencia en la materia. No obstante, se ha de dejar constancia desde el inicio de este documento, de **la urgente necesidad de revisar el actual sistema** que provoca que, simplemente por su situación geográfica o bien por sus condiciones socioeconómicas, determinados sistemas de protección de menores autonómicos hayan de asumir la tutela de un número de menores en ocasiones muy superior a su capacidad.

Resulta urgente que las distintas Administraciones competentes, en coordinación con los sistemas autonómicos de protección de menores, **establezcan un sistema de protección garantista para estos menores que, poniéndolos en el centro, sea capaz de repartir de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable su atención y tutela.**

Además de la coordinación entre administraciones, la sensibilización constituye una herramienta fundamental para concienciar de la necesidad de proteger a los niños y niñas extranjeros sin referentes familiares.

Presentamos a continuación las **principales conclusiones** del trabajo de puesta en común de las actuaciones que, respecto de la atención a menores extranjeros no acompañados, desarrollan las distintas defensorías de España:

1ª) El interés superior del menor, con carácter general, pasa por evitar el desarraigo familiar y social inherentes al abandono del país. No obstante, una vez que los menores se mueven, tanto los países de tránsito como los países de recepción quedan obligados a garantizar los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, asegurando su protección y atención integral, y **priorizando la condición de menor de edad por encima de persona migrante.**

Para abordar los movimientos de los menores extranjeros no acompañados, resulta imprescindible la colaboración internacional en materia de infancia y adolescencia.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN elaborar un Plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados que incluya un diseño básico, evaluación y financiación de acuerdos de colaboración con países de origen, y que aborde de forma integral la prevención, la protección y, en su caso, el retorno, asegurando el superior interés de estos menores.

2ª) Existen importantes dificultades para obtener datos fiables sobre el número de menores extranjeros no acompañados atendidos por los sistemas de protección de menores, entre otras razones por un un deficiente funcionamiento del Registro de MENA. No obstante, se evidencia un aumento de entrada de estos menores en nuestro país que comienza en 2016 y se consolida en 2017, siendo diferente su nivel de incidencia entre comunidades autónomas en función de su localización geográfica o atendiendo a los desplazamientos de los propios menores.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN introducir mejoras en el Registro MENA y en los procesos de recogida de datos y estadísticas que elabora la Administración central con las aportaciones de las comunidades autónomas.

3ª) La evaluación de la edad de los menores extranjeros resulta crucial para garantizar y proteger los derechos de este colectivo, por lo que debe ajustarse a criterios técnicos y de legalidad asumidos internacionalmente. España ha sido percibida en reiteradas ocasiones por el Comité de los Derechos del Niño sobre este procedimiento de evaluación ya que las pruebas a las que suelen ser sometidos los menores son radiológicas con importantes márgenes de error, y se llevan a cabo sin facilitar a los afectados información comprensible en su idioma ni con representación legal.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN aprobar un Decreto del Gobierno que regule los procedimientos de evaluación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, atendiendo las Observaciones del Comité de derechos del Niño y el resto de normativa y recomendaciones aplicables. Esta norma deberá ser desarrollada reglamentariamente por cada comunidad autónoma.

4ª) Los menores extranjeros no acompañados requieren de una primera acogida integral y especializada por tener unas necesidades que afectan a las esferas física, psicológica y emocional.

Sea cual fuera los motivos que provocaron la salida del menor de su país de origen, de los medios utilizados y de si quiere o no consolidarse en un determinado territorio o país, la Entidad Pública del territorio donde llega el menor debe garantizar su atención inmediata y la adopción de todas aquellas medidas que aseguren su protección y asistencia.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN que las Entidades Públicas asuman la tutela de los menores extranjeros no acompañados de modo inmediato sin prolongar la guarda de hecho más allá del tiempo estrictamente necesario para su identificación y constatar su situación de desamparo.

5ª) El impacto de la llegada de menores extranjeros no acompañados ha obligado a muchas comunidades autónoma a crear de manera precipitada centros de primera acogida que no cumplen con las condiciones de funcionalidad y habitabilidad y ha provocado, en ocasiones, el rechazo de la ciudadanía a la instalación de estos recursos en determinadas poblaciones por la ausencia de una adecuada planificación. El tiempo recomendable de estancia en los menores en estos centros de primera acogida se sobrepasa y acaban convirtiéndose en permanentes ante la falta y deficiencias de otras medidas protectoras.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN que por la Administración del Estado se establezcan los criterios básicos de calidad que deben cumplir los recursos que generen las comunidades autónomas para asegurar que la atención inmediata a los menores garantiza el respeto a los derechos reconocidos a la infancia y adolescencia. También recomiendan que las

comunidades autónomas deriven a los menores atendidos en centros de emergencia a la red ordinaria de recursos una vez alcanzados los objetivos de esta tipología de centros.

6ª) Las políticas públicas de protección a la infancia y adolescencia deben ir dirigidas a lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española mientras permanezcan en nuestro territorio.

La situación de vulnerabilidad y desprotección de estos menores extranjeros obliga a las entidades públicas a adecuar y adaptar, de forma integral, sus sistemas de protección, sin que por ello se generen sistemas paralelos. Se trata de crecer cuantitativamente en recursos y de forma cualitativa, ajustándose a las nuevas y cambiantes necesidades de estas personas.

En este contexto, y teniendo en cuenta las deficiencias de los sistemas de protección, existentes ya con anterioridad a la llegada de menores extranjeros sin referentes familiares, es necesario una revisión de los sistemas de protección desde una perspectiva legal y de una intervención integral (social, psicológica, sanitaria, formativa, laboral, jurídica...) con menores en situación de desprotección.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN adecuar los sistemas de protección a las necesidades de los menores extranjeros en situación de desamparo tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos; y configurar una red de centros suficientemente dotada en toda la tipología de centros (emergencia, primera acogida, preparación a la emancipación, etc), que permita itinerarios adecuados a las necesidades cambiantes y evolutivas de estos niños y que respondan siempre a su interés superior. También proponen avanzar y fomentar programas alternativos al acogimiento residencial (acogimiento familiar, familias colaboradoras, entre otros).

7ª) Las entidades públicas de protección de menores están obligadas a realizar los trámites necesarios para regularizar la situación administrativa de los menores extranjeros no acompañados que tienen bajo su tutela. Sin embargo, se advierten significativas disfunciones en estos procesos; unas veces por causas imputables a la Entidad Pública

y, en otras, atribuibles a las delegaciones diplomáticas de los países de origen. Al no contar con apoyo o referente familiares, **es necesario facilitar el acceso de estos menores, siempre que hayan alcanzado la edad de 16 años, al mercado laboral**, tramitando para ello la autorización de trabajo.

El Reglamento de la Ley de extranjería establece criterios más restrictivo que la Ley para la obtención de las autorizaciones de residencia y de trabajo de los menores extranjeros no acompañados, contraviniendo el interés superior del menor y del favor minoris al que están obligados las administraciones públicas.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN promover la modificación del Reglamento de la Ley de extranjería para que se elimine la interpretación restrictiva que limita el derecho de los menores extranjeros tutelados a obtener la autorización de residencia. También se recomienda que en las tarjetas de identidad de los menores tutelados que han alcanzado los 16 años se especifique que están autorizados a trabajar, sin ningún otro trámite administrativo adicional.

8ª) La atención a jóvenes tutelados por la administración cuando alcanzan la mayoría de edad es uno de los déficits más importantes del actual sistema de protección que afecta especialmente a los menores extranjeros no acompañados por la ausencia de referentes familiares, y por las dificultades para regularizar su situación administrativa y obtener la autorización de trabajo.

Estos jóvenes tienen importantes dificultades para ser derivados a otros recursos residenciales y limitado su apoyo para enfrentarse a la vida autónoma, por lo que se ha de trabajar en su emancipación. **Es necesario, por tanto, diseñar itinerarios individualizados en los que se trabaje con estas personas desde su minoría de edad ajustando sus perspectivas y abordando de manera integral su situación personal.**

El esfuerzo invertido por las distintas administraciones públicas se pierde cuando alcanzan la mayoría de edad y no se mantiene el

acompañamiento y apoyo de estos chicos y chicas, facilitando procesos de marginación y exclusión social, y alimentando actitudes xenófobas.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN elaborar Planes Estratégicos autonómicos de atención a jóvenes ex tutelados que alcanzan la mayoría de edad y elaborar estudios que permitan dimensionar adecuadamente el problema de atención a menores ex tutelados (nacionales y extranjeros). También recomiendan modificar el Reglamento de la Ley de extranjería para permitir que el joven extranjero, extutelado con residencia regularizada y participante en un proceso de transición a la vida adulta, pueda solicitar una autorización de trabajo por circunstancias excepcionales.

9ª) La especial vulnerabilidad de niñas y niños extranjeros sin referentes familiares potenciales víctimas de trata obliga a los poderes públicos a incrementar y reforzar la protección de éstos. Se advierte con preocupación deficiencias en la identificación de muchas de estas víctimas, entre otras razones, por la ausencia de una formación adecuada de los profesionales que impide una valoración del riesgo, y por una deficiente incorporación de mecanismos para su detección.

Por otro lado, el número de procedimientos de protección de asilo de menores extranjeros no acompañados es muy inferior al resto de países europeos. La escasa detección de menores extranjeros no acompañados susceptibles de protección internacional puede tener su origen en dos razones: la mayoría de menores proceden de Marruecos y se presume erróneamente que no es necesaria la protección del asilo y, por otro lado, no se considera necesario esta protección ya que, en todo caso, estos menores serán atendidos por los sistemas de protección.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN revisar en profundidad los protocolos de identificación de menores víctimas de trata e implantar programas autonómicos de atención a dichas víctimas, siguiendo los criterios establecidos por la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2015). También recomiendan incorporar a la futura modificación de la legislación nacional de asilo y protección internacional

las directrices de ACNUR y UNICEF para las solicitudes de protección internacional de menores de edad.

10ª) La atención a menores extranjeros no acompañados requiere una obligada responsabilidad compartida de todas las administraciones públicas. Se deben elaborar políticas desde distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los movimientos de menores dentro de nuestro territorio, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Resulta urgente que las distintas administraciones establezcan un sistema de protección garantista para estos menores que, poniéndolos en el centro, sea capaz de repartir de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable su atención y tutela.

Esta corresponsabilidad debe hacerse extensiva a la ciudadanía y a los medios de comunicación, por desempeñar un papel clave en la sensibilización de este fenómeno.

LAS DEFENSORÍAS RECOMIENDAN a las diferentes administraciones que actúen con la suficiente responsabilidad y formalicen los acuerdos precisos en la correspondiente Conferencia Sectorial para avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañados entre las distintas comunidades autónoma, que redunde en beneficio del interés superior de estos chicos y chicas.

En la inauguración las 34 Jornadas de Coordinación en la ciudad de Sevilla, el titular de la Defensoría de Menor de Andalucía señaló que al igual que el cambio climático, los movimientos masivos de personas vulnerables en búsqueda de mayores y mejores oportunidades van a continuar, y que en este fenómeno los niños y niñas se han convertido en un nuevo actor migratorio, y va a ir a más: “Por eso la pregunta no es si se debe acoger, sino cómo. Eso es lo urgente”.

En este mismo acto, junto al Defensor del Pueblo en funciones y la presidenta del Parlamento andaluz, el Defensor del Menor señaló que “nos jugamos mucho en esta acogida y que se debe entender que no es una carga sino un beneficio a la sociedad. La migración de los pobres es tan antigua como la humanidad y pone a prueba nuestro sentido de la justicia; no debemos abordarlo como un problema, sino como una oportunidad para recuperar nuestra identidad”.

Recordó el Defensor que los menores extranjeros tienen el derecho a ser tratados con hospitalidad y no a rechazarlos con hostilidad; y destacó lo contradictorio de la situación, porque los mismos países que abogan por la supresión de fronteras y el libre tránsito como premisas sobre las que construir ese mundo globalizado, supuestamente mejor y más justo, son a la vez los primeros en demandar el cierre de fronteras y las restricciones al libre tránsito, cuando estas premisas se aplican, no a las mercancías, sino a las personas.

El primer día de la Jornada se celebraron cuatro paneles en los que se abordó por profesionales y autoridades los siguientes asuntos:

Panel 1: Viaje en origen. Trata de seres humanos, asilo y protección internacional.

Panel 2: Primera acogida y protección de niños y niñas migrantes no acompañados.

Panel 3: Cooperación entre los Sistemas Autonómicos en la Atención a niños y niñas migrantes no acompañados.

Panel 4: La salida de los menores inmigrantes del Sistema de Protección.

También se contó con el testimonio de dos jóvenes migrantes que compartieron sus historias de vida: sus pensamientos, sentimientos, miedos, esperanzas, ilusiones y frustraciones.

Continuando con el desarrollo de las Jornadas de Coordinación, el día 16 de octubre, en Tarifa (Cádiz) los Defensores del Pueblo, nacional y

autonómicos, realizaron un público **reconocimiento** a las siguientes entidades:

a) A la **Sociedad Civil**, en la que tanto **personas anónimas como colectivos y organizaciones**, aportan su capacidad, tiempo, vitalidad, disponibilidad y entusiasmo para acoger a estos niños y niñas.

b) Al **Ayuntamiento de Tarifa**, en reconocimiento a todos esos **trabajadores y trabajadoras de las administraciones** por su responsabilidad, vocación y dedicación en la atención a estos menores. Entre ellos se encuentran trabajadores de instituciones públicas, de centros privados, fiscales, abogados, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

c) A **Salvamento Marítimo**, en reconocimiento a su compromiso con el auxilio de la vida humana en el mar, en concreto, en el rescate de estos niños, niñas y adolescentes que viajan solos.

Las Defensorías clausuraron las 34 Jornadas de Coordinación concluyendo con una **Declaración** – la **Carta de Tarifa**-, donde reivindican un enfoque unitario y uniforme para abordar la migración de estos menores, que permita caminar hacia un mundo inclusivo y abierto, ofreciendo sugerencias y recomendaciones sobre qué hacer, cómo hacerlo y quiénes, tanto desde su origen, como desde el momento en que se les identifica y hasta la implementación y acompañamiento de su proceso migratorio.



DECLARACIÓN DE TARIFA

1. Exigimos que todas las decisiones que se adopten con los menores extranjeros no acompañados respondan al interés superior de los mismos, primando la condición de niños frente a la condición de extranjeros.

2. Instamos a los poderes públicos para que la atención a este colectivo se efectúe desde la perspectiva de protección a la infancia, cumpliendo con la normativa y pronunciamientos judiciales, y asumiendo las directrices del Comité de los Derechos del Niño, que abogan por la excelencia en el trato a la infancia más desfavorecida.

3. Recordamos que la especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes extranjeros sin referentes familiares víctimas de trata de seres humanos obliga necesariamente a los poderes públicos a incrementar y reforzar la protección de estos menores.

4. Recordamos la responsabilidad de la Unión Europea y de todas las administraciones públicas nacionales de establecer un sistema de protección garantista partiendo de los principios de racionalidad, eficacia, solidaridad y lealtad institucional.

5. Instamos a los poderes públicos a lograr la plena integración de los menores extranjeros no acompañados en nuestra sociedad mientras permanezcan en territorio español, otorgándoles la oportunidad de ser parte de ella de forma responsable.

6. Estamos convencidos que la presencia de menores extranjeros sin referentes familiares no es tanto una carga para los sistemas de protección sino que, por el contrario, supone una aportación de gran valor para el desarrollo de la sociedad de acogida.

7. Recordamos que es necesario cooperar y colaborar con los países de origen de estos menores para prevenir la inmigración insegura y garantizar que, en su caso, los procesos de repatriación por reagrupamiento familiar respondan siempre al interés superior de aquellos.

8. Demandamos de los poderes públicos un plan estratégico nacional de atención a menores extranjeros no acompañados, que asegure la protección de estos niños, adolescentes y jóvenes y que valore la necesidad de atenderlos de una manera coordinada, solidaria, ordenada y responsable entre los territorios.

9. Demandamos la elaboración de planes de atención a jóvenes extutelados para evitar que su protección quede interrumpida automáticamente al alcanzar la mayoría de edad, y puedan caer en la marginación y exclusión social.

10. Nos pronunciamos expresamente contra la criminalización de los adolescentes y jóvenes extranjeros no acompañados, y exigimos una reacción pronta de las administraciones para que sus derechos fundamentales sean respetados, a la vez que una mayor sensibilización de los medios de comunicación, entidades públicas, privadas y ciudadanía en general, para no alentar su estigmatización y alarma social con informaciones falsas y tendenciosas.

Por otro lado, en septiembre de 2019 tuvo lugar en Belfast (Irlanda del Norte), la **23ª Conferencia Anual de ENOC (European Network of Ombudspersons for Children)** con el título «Fuera de línea/en línea: un mundo infantil. Los derechos de los niños en el entorno digital».

En dicho evento, los miembros de ENOC, entre los que se encuentra la Institución del Defensor del Menor de Andalucía, junto con los representantes del Consejo de Europa, la UE y diferente ONG analizaron los retos y las oportunidades que ofrece el mundo digital. Una de las principales **conclusiones** deducidas de este encuentro fue la necesidad de una regulación efectiva para una mayor protección de las personas consumidoras.