



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

6.2.2013

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la situación de los menores no acompañados en la Unión Europea

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Nathalie Griesbeck

DT\925428ES.doc

PE504.195v01-00

ES

Unida en la diversidad

ES

Introducción y antecedentes

Cada año, miles de niños de países terceros o apátridas menores de 18 años llegan solos al territorio europeo o se encuentran solos después de su llegada. Los motivos de su llegada son múltiples: estos niños han huido de su país para escapar de la guerra, la violencia, la persecución, las violaciones de los derechos fundamentales, las catástrofes naturales, la pobreza, etc.; a veces son víctimas de la trata de seres humanos, la explotación sexual, el crimen organizado, etc. Según las últimas estadísticas disponibles, que siguen siendo bastante escasas: en 2011, se presentaron 12 225 solicitudes de asilo en los 27 Estados miembros de la UE por parte de menores no acompañados. Los Estados miembros han concedido un total de 4 406 permisos de residencia a menores no acompañados.

Estos niños son, por naturaleza, muy vulnerables y lo son más aún cuando llegan a un país extranjero, separados de sus padres, sus familias o sus tutores y, por ello, es necesario que los Estados garanticen, a cualquier niño que esté temporal o permanentemente privado de su medio familiar, el respeto de sus derechos fundamentales y una protección especial.

La protección, la acogida y la atención de estos «menores no acompañados»¹ constituyen un desafío considerable para los Estados miembros y la Unión Europea. En efecto, aunque este problema afecte a todos los Estados miembros de la Unión, a estos niños se les ofrece una acogida y una atención muy variables de un país a otro (*las autoridades responsables cambian de un Estado a otro: Estado, colectividades, autoridades locales, etc.*) y esta gran disparidad puede explicarse por la falta de consideración específica de este problema a escala europea. Además, los Estados miembros de la Unión Europea son todos signatarios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A pesar de esto, es evidente, sobre todo en la jurisprudencia nacional y europea, que a menudo no se respetan los derechos fundamentales de los menores no acompañados.

* * *

La protección de los derechos del niño y del interés superior del niño figura entre las prioridades y los objetivos de la Unión Europea². Las instituciones europeas han subrayado en numerosas

¹ ACNUR - Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo, febrero de 1997: un niño no acompañado «*es una persona menor de dieciocho años, a menos que en virtud del derecho aplicable al niño, este alcance la mayoría de edad antes; que está separado de su padre y de su madre y del que no se ocupa ningún adulto que en virtud de la ley o de la costumbre, deba desempeñar dicha función*». La Unión Europea define a los menores no acompañados como «*nacionales de países terceros o apátridas menores de 18 años que lleguen al territorio de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos o los menores que, después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros, se dejan solos*», Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros (97/C 221/03). Directiva 2001/55/CE de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal.

² Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea: «*La Unión Europea promueve [...] la protección de los derechos de los niños*». Artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea «*1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar [...]. 2. En todos los actos relativos a los*

ocasiones su compromiso con los derechos del niño y la necesidad de prestar especial atención a los menores no acompañados en el contexto de la política de inmigración y asilo en la Unión Europea¹, recordando sus necesidades específicas y el hecho de que todos los niños no acompañados deben recibir una protección y una asistencia especiales en el territorio de la UE.

Por otra parte, aunque existen muchos instrumentos que hacen referencia a los «menores no acompañados» (Directiva contra la trata de seres humanos, Paquete Asilo, etc.), no existe un instrumento global vinculante que tenga en cuenta la situación de los menores no acompañados, su protección, su acogida y su atención; la Unión Europea no trata este problema de forma específica, sino de forma muy dispersa en diferentes textos. La necesidad de una mayor coherencia de la legislación europea relativa a los menores no acompañados se ha expresado en repetidas ocasiones².

En mayo de 2010, la Comisión adoptó el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)³, aprobado en las conclusiones del Consejo de junio de 2010⁴. Este documento propone un enfoque común e identifica los principales ámbitos de acción, tales como la prevención, la acogida y la búsqueda de soluciones duraderas que han de concretarse mediante una serie de medidas prácticas. En septiembre de 2012 se publicó un informe de evaluación intermedio⁵.

La llegada de menores no acompañados no es un fenómeno pasajero, sino que seguirá aumentando en los próximos años. Consciente de la importancia y la urgencia del problema de los menores no acompañados, el Parlamento Europeo ha decidido abordar esta cuestión y elaborar un **informe de iniciativa**.

Objetivos del informe y directrices:

La ponente acoge con satisfacción la publicación por parte de la Comisión de un Plan de acción sobre los menores no acompañados, así como de su informe intermedio. No obstante, la ponente lamenta que el planteamiento de la Comisión sea mucho más descriptivo que activo y cree que el plan de acción no aborda adecuadamente los problemas principales y básicos relativos a los derechos fundamentales de los menores no acompañados y a su protección.

niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial [...]».

¹ Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01).

Apartado 2.3.2: «*el Consejo Europeo insta a la Comisión a prestar "especial atención [...] a los menores no acompañados en el contexto de la política de inmigración de la Unión*». Apartado 6.1.7 sobre los menores no acompañados.

² Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el Programa de Estocolmo, párrafo 79

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 6 de mayo de 2010 - Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) - COM(2010)213 final.

⁴ Conclusiones del Consejo sobre los menores no acompañados, sesión n° 3018 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 3 de junio de 2010.

⁵ Informe intermedio de la aplicación del Plan de acción sobre los menores no acompañados COM(2012)554 final.

La Unión Europea debería adoptar normas mínimas de protección elevadas para los menores no acompañados y debería ser capaz de garantizar que no se violan bajo ninguna circunstancia los derechos de estos menores. Es esencial que la Unión Europea aplique un marco normativo común y vinculante, que permita tratar en su conjunto la situación de los menores no acompañados, y subsanar las lagunas existentes en materia de protección de los niños y las disparidades actuales entre los Estados miembros en este ámbito.

En dicho marco, dos principios fundamentales deben constituir la base de cualquier acción: en primer lugar, el interés superior del niño siempre debe prevalecer y ser la primera consideración que se tenga en cuenta en cualquier acción relativa a un niño¹; en segundo lugar, la protección de los niños, y no el control de la inmigración, debe ser el principio rector de los Estados con respecto a los menores no acompañados.

La ponente desea presentar un informe breve y fuerte, que permita avanzar hacia una verdadera consideración europea de la cuestión de los menores no acompañados. La ponente propone que este documento no solo contenga recomendaciones en materia de normas mínimas para la protección de los menores no acompañados, sino que también constituya una herramienta útil para los Estados miembros por lo que respecta a la acogida y la atención de estos menores.

Objetivo del informe:

En primer lugar, actualmente es muy difícil calcular la cantidad de menores no acompañados presentes en el territorio de los Estados de la Unión Europea; *las estadísticas existentes* se limitan a los menores no acompañados que solicitan asilo o los que obtienen un permiso de residencia; y esto resulta esencial para evaluar la magnitud del fenómeno y tener una visión global. En este sentido, es necesario que los Estados miembros proporcionen información detallada sobre los menores no acompañados y las medidas adoptadas a este respecto; el punto de partida podría ser la aplicación de un enfoque coordinado para la recopilación de información, que respete el principio de protección de la vida privada, a escala europea, con la participación de la Red Europea de Migración (REM).

Es responsabilidad de cada Estado miembro de la Unión Europea *identificar a un menor no acompañado* que llega o «se encuentra» en su territorio. Es necesaria la evaluación de las «circunstancias particulares» de cada niño y cada Estado debe identificar a los niños que tienen necesidades especiales de protección; se debe prestar especial atención a las niñas y las víctimas de la trata de seres humanos y el crimen organizado. La identificación, la acogida y la protección de los niños víctimas de la trata de seres humanos se deben hacer de acuerdo con procedimientos específicos y adaptados a sus necesidades.

Todo menor no acompañado que se presente solo en las fronteras de la Unión Europea debe ser *admitido en el territorio* incondicionalmente y ningún niño debe ser privado del acceso al territorio ni devuelto² por un procedimiento sumario. Por otra parte, la detención de menores

¹ Artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989. Artículo 24.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).

² Comité de los Derechos del Niño, Observación general n° 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (artículos 26, 27 y 28).

no acompañados no es conforme con el derecho internacional y las exigencias de la Unión Europea¹.

A continuación, convendría ***remitir inmediatamente después de su llegada o su interpelación al menor a los servicios especializados*** que pueden ofrecerle, de forma individual, la información necesaria en un lenguaje y en una forma que pueda entender, e incluso, cuando proceda, la información sobre su derecho a solicitar asilo u otras formas de protección internacional, así como los procedimientos y sus consecuencias. Debería ofrecerse asistencia jurídica, social y psicológica sin demora a los menores no acompañados.

La tutela es uno de los elementos cruciales de la protección del niño. Si no existe un modelo común, es necesario que, después de la llegada de un menor no acompañado, se designe inmediatamente a «una persona responsable», formada en materia de derecho de los inmigrantes, derecho de asilo y derechos de los niños, y cuya misión será promover la toma de una decisión que respete de la mejor forma posible los intereses del menor, ayudarle y asegurar su debida representación, en función del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

La «determinación de la edad» de los menores no acompañados es un tema delicado: las pruebas médicas que se utilizan actualmente a menudo resultan inadecuadas e inexactas; la evaluación médica a veces se lleva a cabo en detrimento del derecho a la intimidad y la salud del niño y sin garantías ni protección del niño. Asimismo, la Unión Europea debe apoyar la aplicación de un método común de determinación de la edad, basado en un enfoque multidisciplinar, no intrusivo, «*child-friendly*», llevado a cabo por autoridades independientes². Más allá de eso, debe creerse que todo extranjero que se declara menor lo es; prevalece el principio del beneficio de la duda³.

* * *

El acceso a los servicios sociales básicos⁴ y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales son de vital importancia para cualquier menor no acompañado que se encuentre en el territorio de la Unión Europea. Se debe garantizar el acceso a un alojamiento adecuado (que no debe ser un alojamiento en un centro cerrado y, si se hace en un centro, los niños deben estar separados de los adultos), la educación, la formación profesional, el cuidado de la salud médica y psicológica a todos los niños no acompañados, independientemente de que sean inmigrantes, en las mismas condiciones que a los niños nacionales del país de acogida.

En todos ***los procedimientos pertinentes***, se debe escuchar y tener en cuenta el punto de vista del niño⁵. Los procedimientos administrativos y judiciales de los Estados miembros o la

¹ Resolución 1707 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la detención de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares en Europa, enero de 2010.

² Comité de los Derechos del Niño, Observación general nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (apartado 31).

³ Resolución 1810 (2011) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, apartado 5.10

⁴ Artículos 23 a 30 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.

⁵ Artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea «1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será

información proporcionada a los menores deberán llevarse a cabo o prestarse de manera adecuada para el niño. Las entrevistas se deben realizar en condiciones adecuadas para el niño y las llevará a cabo personal capacitado y con los debidos conocimientos en materia de desarrollo y comportamiento de los niños.

El acceso de los menores no acompañados a los *procedimientos de asilo* debe estar siempre garantizado por una información adecuada y sistemática y estos procedimientos deben adaptarse a los menores. Los elementos que se han obtenido durante las negociaciones del Paquete Asilo marcan grandes avances, pero convendría poner en marcha un sistema de asilo realmente adaptado a los niños, que incluya procedimientos que tengan en cuenta las dificultades adicionales que pueden encontrar los menores. Las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados deben tener prioridad y procesarse a la mayor brevedad posible, siempre dejando tiempo suficiente para entender el proceso y prepararse para él.

* * *

El objetivo final de todas las medidas relativas a los menores no acompañados es identificar, de acuerdo con sus intereses superiores, *una solución duradera* que puede ser la devolución al país de origen, la integración en el país de acogida o el traslado a un país tercero para la reagrupación familiar. En primer lugar, la búsqueda de una solución duradera debe comenzar con la búsqueda de posibilidades de reagrupación familiar¹ («*family tracing*») en el país de origen o en un país tercero, solo cuando no suponga riesgo alguno para el menor o su familia, siendo fundamental la colaboración con los países de origen y de tránsito. Las prácticas de los Estados en materia de búsqueda de familias deben mejorarse y basarse siempre en una evaluación individualizada del interés superior del niño. Cuando se encuentre a un pariente², la decisión administrativa de devolver a un menor a su país de origen o a un país tercero debe proporcionar una justificación clara y demostrar que se han tenido muy en cuenta las circunstancias individuales. Cuando no se encuentre a ningún pariente, no debe decidirse la devolución a no ser que el niño pueda beneficiarse de una atención acordada de antemano, segura, concreta y apropiada, con medidas de reinserción en el país de origen. Pero, en ningún caso se puede realizar el procedimiento de devolución si existe el riesgo de violación de los derechos fundamentales del niño o corren riesgo su vida y su seguridad³. Los niños que son objeto de un procedimiento de devolución, además de por «una persona responsable», deben estar representados por un abogado. Deberá elaborarse un plan de seguimiento para garantizar la protección del menor tras su devolución, en colaboración con los países de origen y de tránsito. La tercera solución es la integración del menor no acompañado en el país de acogida y a este respecto es importante que las autoridades públicas, el tutor y el menor no acompañado definan juntos un plan de vida individual para el niño.

* * *

tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.

¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general n° 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (apartado 31).

² Pariente en el sentido de «miembro de la familia amplia».

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Naciones Unidas, 28 de julio de 1951, artículo 33.

Al cumplir 18 años, el menor no acompañado pierde de un día para otro su alojamiento, la asistencia que se le proporcionaba, su tutor legal, etc. Frente a este «vacío repentino», será importante reconocer la «fase de transición» que viven estos menores, especialmente mediante el establecimiento de un verdadero plan de vida para y con el menor.

La lucha contra la trata de seres humanos y la prevención de la inmigración ilegal es un primer paso necesario cuando se aborda el tema de los menores no acompañados. Deben tomarse medidas en los países terceros de los que las víctimas sean nacionales o a los que se las traslada, con el fin de abordar las causas profundas de la trata de seres humanos y de apoyar a estos países en la introducción de legislación adecuada para combatirla.

La Unión Europea y sus Estados miembros deben continuar e intensificar ***los esfuerzos que ya llevan a cabo para colaborar con los países terceros que son países de origen y de tránsito***, a fin de progresar en el enfoque común de la UE respecto a los menores no acompañados y encontrar soluciones duraderas apropiadas para dichos menores. Esta cooperación debería incluir la prevención, pero también las cuestiones relativas a la restauración de los vínculos familiares, la devolución, la lucha contra la trata de seres humanos, etc.; problemas en los que se debe profundizar en el marco de los diálogos periódicos que la Unión Europea lleva a cabo con estos Estados y que deben incluirse en la acción del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y las delegaciones de la Comisión Europea.

Por último, es necesario que la Unión Europea dedique parte de la financiación europea prevista en materia de asilo e inmigración a la cuestión de los menores no acompañados para proporcionar una protección adecuada de estos menores.

Problemas que se deben resolver:

- ¿Qué alcance deseamos darle a este informe de iniciativa? ¿Están dispuestos a solicitar a la Comisión un verdadero instrumento jurídico específicamente dedicado al tema de los menores no acompañados?
- ¿Pedimos a la Comisión normas comunes o pautas en relación con la «tutela» o la «representación» de los menores no acompañados? ¿Cuál debería ser el papel del «tutor» o la «persona responsable»?
- ¿Cómo mejorar las relaciones con los países terceros en el contexto de la acogida y la atención de los menores no acompañados y la prevención de su llegada?
- ¿La Comisión Europea debe establecer pautas para calificar «el interés superior del niño» o, al menos, establecer una serie de criterios que permitan determinarlo? ¿En qué casos una devolución es lo mejor para el interés superior del menor?
- ¿Cómo integrar de la mejor manera posible a los menores no acompañados en los países de acogida?
- En el contexto actual de la redefinición de los instrumentos financieros en materia de asilo e inmigración, ¿desearían un mayor apoyo financiero para la cuestión de los menores no acompañados? ¿Cuál es la posibilidad de utilizar el Fondo Social Europeo teniendo en cuenta que hablamos principalmente de menores?