

ANÁLISIS DEL PLAN DE ACCIÓN SOBRE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS (2010-2014) DE LA COMISIÓN EUROPEA

Gabriele Vestri

Resumen: Este trabajo tiene el propósito de analizar el *Plan de acción sobre menores no acompañados*¹ elaborado por la *Comisión Europea* (CE) para el periodo 2010-2014² el simple hecho de que la CE haya decidido abordar esta temática es un primer logro. Dado que la inmigración de menores no acompañados es una vertiente moderna de la inmigración en general, este sector se convierte en una prioridad política y social para los Estados miembros de la *Unión Europea* (UE), quienes tienen el reto de construir una política común para hacer frente a este fenómeno. El 2014 trae consigo la conclusión del Plan, por lo que es necesario conocer el estado que guarda dicha iniciativa: los logros, desafíos y el futuro de la política europea en materia de menores no acompañados desde una visión crítica.

Palabras clave: Comisión Europea, Plan de Acción, menores no acompañados, inmigración, interés superior del niño.

Planteamiento general

Para Europa el 2014 representa el punto de coyuntura entre los avances en materia de inmigración de menores de edad (no acompañados) y aquellos desafíos no resueltos –y que por lo tanto deberán ser evaluados y perfecciona-



Doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la *Universidad Pública Pablo de Olavide* de Sevilla (UPO), donde desarrolla la actividad de Profesor de Derecho Constitucional. Premio Extraordinario de Doctorado. Coordinador de Relaciones Internacionales y Movilidad de la *Facultad de Derecho* de la UPO. Investigador del *Centro Euro-Árabe de Estudios Jurídicos Avanzados*. Ha sido *Visiting Profesor* en la *Universidad Roma Tre* de Roma, Italia, en la *Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca de Sucre*, Bolivia, del *Instituto de Investigaciones Jurídicas* de la UNAM, México y del *Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia*, Colombia. Contacto: gves1@upo.es.

¹ En adelante sólo “Plan”.

² El documento puede consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:ES:PDF>.

dos— por la UE y algunos países determinados (en particular España e Italia, puesto que su posición geográfica les convierte en fronteras de entrada).

En este sentido, es oportuno realizar un breve análisis del proyecto promovido por la CE; destacando los indicadores que llevaron a su creación. En el último apartado (Conclusiones) del Plan la CE menciona:

El objetivo del presente Plan de acción es ofrecer respuestas concretas a los desafíos que supone la llegada de un elevado número de menores no acompañados al territorio de la UE, respetando al mismo tiempo los derechos del menor y el principio del interés superior del menor. Debería considerarse como el punto de partida de un proceso a largo plazo, y su aplicación depende del apoyo y el trabajo de todos los interesados...

A pesar de que la CE no añade ninguna otra aportación conclusiva, resulta evidente la posición de la institución comunitaria frente a un fenómeno complejo y en aumento. Por ello es útil analizar los diferentes apartados del plan, intentando encontrar los indicios necesarios para establecer patrones comunitarios e internacionales de referencia.

Técnicamente la CE divide su Plan en seis apartados: 1. Introducción; 2. Datos; 3. Prevención de la migración insegura y la trata de seres humanos—aumento de las capacidades de protección en los terceros países; 4. Recepción y garantías procesales en la UE; 5. Búsqueda de soluciones duraderas; y 6. Conclusiones; siguiendo este mismo orden es que las reflexiones se irán exponiendo.

Introducción

87

En el primer apartado la CE define qué es un *menor inmigrante no acompañado*, con base en el concepto propuesto por la Directiva 2001/55/CE del *Consejo de Europa* del 20 de julio de 2001 (art. 2 letra f), la cual menciona:

(...) menores no acompañados: los nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho 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 la medida en que no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos, o los menores que queden sin compañía después de su llegada al territorio de los Estados miembros.

Tras detectar novedades terminológicas y conceptuales con respecto a las primeras definiciones del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (a partir de 1997), se concluye que la definición comunitaria resulta demasiado conservadora. Puesto que, si bien se introduce el concepto de menor no acompañado y se menciona la situación de abandono de los menores de edad una vez ingresados al país de destino, la definición se sustenta en la nacionalidad de los menores no acompañados, considerando a tales sólo a quienes no tienen nacionalidad de un país miembro de la UE (“nacionales de terceros países”).

Esta situación, finalmente sólo de carácter administrativo, colisiona con los datos que reporta la sociedad civil, e incluso la misma UE, sobre la llegada de menores de edad con nacionalidad de algún país miembro de la UE. En el caso español, diferen-

tes informes³ atestiguan la presencia de menores de edad procedentes de Europa del Este, en particular de Rumanía (desde el 2007 miembro de la UE).

En esta línea de ideas parece pertinente no hacer ninguna diferencia con base en la nacionalidad, dejando a un lado los posibles problemas de tratamiento jurídico que se pueden generar entre *menores no acompañados comunitarios* y *menores no acompañados extracomunitarios*, pues evidentemente estamos ante el mismo sector –que primero es menor de edad y posteriormente inmigrante–.

Por otro lado, destaca la manera diferente de aproximarse al tratamiento jurídico de los menores de edad. En este sentido, el Plan registra un incremento del 40,6% –en el año 2008– de solicitudes de asilo, en particular de ciudadanos de Afganistán e Irak. Esta situación revela, en primer lugar, un cambio significativo en los países de procedencia y, en segundo lugar, la mutación en las causas que provocan la inmigración. Si a principios de los años noventa la inmigración de los *menores de edad no acompañados* procedía –principalmente– de África y por motivos esencialmente económicos, hoy en día este tipo de inmigración está más relacionada con el contexto socio-político de los países de procedencia.

Las guerras en Afganistán e Irak han sido y son un impulso para dejar dichos territorios, a esto se suma la reciente inestabilidad política de los países árabes que dieron origen a la *Primavera Árabe* o *Revolución Democrática Árabe*, con Túnez como detonante a partir del año 2010, luego Egipto y Libia en el 2011 y más recientemente Siria (2012 – aún en curso), entre otros.

Algunas repercusiones de la *Revolución Democrática Árabe* son: personas desplazadas, en calidad de refugiados y, por supuesto, menores inmigrantes no acompañados. En este contexto, la UE tendrá que enfrentarse, probablemente, al más grande caso de solicitud de asilo de los últimos tres lustros. El verdadero desafío será (re) pensar el actual sistema de solicitud de asilo, que en muchas ocasiones se convierte en una herramienta burocrática, que ha perdido su papel como garante de los Derechos Humanos.

En este sentido, el protagonismo del *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* –como actor clave para garantizar las normas de la *Convención Europea de los Derechos Humanos*– es fundamental para que se registren avances significativos, en materia jurídica, a favor de los menores no acompañados que soliciten asilo.

Es importante señalar que actualmente el número de menores de edad que llegan a territorio europeo por causas como pobreza, catástrofes naturales, discriminación o persecución sigue siendo muy elevado. Las familias les envían con la esperanza de encontrar una vida mejor, para que tengan acceso a la educación, así como a la atención médica, incluso para reunirse con miembros de la familia. Otros llegan como víctimas de la trata de personas –destinados a la explotación, en todas sus manifestaciones–.

En el mismo apartado la CE introduce dos elementos esenciales: *el retorno de los menores de edad que no requieran protección internacional*⁴ y *el interés superior del niño*. A nuestro entender estos dos índices deben tratarse de manera conjunta puesto que en su contenido subyace parte de la política europea (e internacional) en esta materia.

³ Verónica Gallego Obieta, et al. (2012). *La integración social de los menores inmigrantes no acompañados. Nuevos retos en la Comunidad de Madrid*, p. 30, disponible en: <http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/Extra_Ais/Inmigracion/Comunicaciones/Gallego%20Obieta.pdf>. Consultado el 1 de febrero de 2014.

⁴ Esta indicación representa de hecho el requerimiento del *Programa de Estocolmo*, aprobado por el *Consejo Europeo* del 10 y 11 de diciembre del 2009.

Es cierto que la primera vertiente individúa una auténtica herramienta excluyente, es decir, los esfuerzos requeridos a nivel europeo giran alrededor de que, en algunos casos, los menores de edad inmigrantes no puedan ingresar –por su situación personal– a ningún sistema de protección, como por ejemplo: las solicitudes de asilo o dentro del amparo otorgado a las víctimas de trata.

En este sentido, la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) y la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CEDF) –del año 2000 y 2007 en su versión adaptada– se convierten en dos instrumentos esenciales. Ambas normas abordan el tema del *interés superior del niño*. En el caso de la CDN, el art. 3.1 indica: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En materia de *menores no acompañados*, el art. 9.3 de la CDN menciona: “Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño”. Sobre el *interés superior del niño*, el art. 18.1 señala:

Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

Por su parte la CEDF en su art. 24.2 indica: “En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial”; en el 24.3 añade: “Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses”.

Si bien es importante destacar el avance en el reconocimiento de los derechos de los niños y de las niñas, también hay que señalar que ni la CDN ni la CEDF ofrecen una definición exhaustiva sobre el *interés superior del niño*. Aún así, podemos establecer algunos patrones –con base en los tratados anteriormente citados– para tener claridad sobre la dimensión de dicho concepto.

Sin demasiada ingeniería jurídica, las normas consideradas destacan la importancia de la relación entre los padres y el niño. En este sentido, podemos decir que el *interés superior del niño* es vivir, desarrollarse, crear su propia dignidad humana en el entorno familiar⁵ –siempre y cuando existan las condiciones suficientes–. No debemos olvidar que las circunstancias para que el niño viva en un entorno apto para su crecimiento no dependen sólo y exclusivamente de los padres sino también del contexto social en que tendrá que emanciparse. Es por eso que el *interés superior del niño*, sin previamente reconocer derechos básicos como la educación, la vivienda, el acceso a un sistema sanitario (entre otros), se dimensiona y se vuelve un gran desafío.

En este contexto, el requerimiento del *Programa de Estocolmo*, retomado en el Plan de la CE, sobre el retorno del menor de edad que no requiera protección interna-

⁵ En el preámbulo de la CDN se menciona: *Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.*

cional cobra su verdadero sentido jurídico y humano. Finalmente si el interés superior del niño es el de criarse con su familia, por ende, los países miembros de la UE tienen la obligación de retornar al niño a su núcleo familiar, no sin antes verificar las condiciones del retorno.

Las verificaciones oportunas están establecidas en la *Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño* (2005), que a pesar de no reconocer una entrada automática enuncia en qué consisten las investigaciones:

La determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección. Así pues, permitir el acceso del menor al territorio es condición previa de este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género.

Datos

El segundo apartado del Plan no recopila un informe numérico como su título sugiere. La CE se limita a decir que: “La situación no puede valorarse correctamente, ni pueden encontrarse las soluciones adecuadas si no se dispone de una evaluación clara basada en datos completos, fiables y comparables”.

90 Los Estados miembros de la UE tienen la obligación de presentar anualmente cifras desagregadas sobre los menores de edad no acompañados que solicitan protección internacional⁶, sin embargo esto no es suficiente. La CE encomienda esta labor a la *Red Europea de Migración* y a la *Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores* (Frontex), no obstante sería conveniente que los gobiernos de los Estados miembros pongan en funcionamiento las herramientas con las que cuentan en su legislación interna, sin olvidar que no se trata sólo de la recopilación de una serie de “fichas policiales”, sino de un instrumento que garantice los derechos de la niñez migrante.

En España, el art. 215 del *Reglamento de Extranjería 2011* (Real Decreto 557/2011, del 20 de abril), establece que en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil exista un *Registro de Menores No Acompañados*. Éste debe contener:

- a) Nombre y apellidos del menor de edad, nombre y apellidos de los padres, lugar de nacimiento, nacionalidad y última residencia en el país de procedencia.
- b) Tipo y numeración de la documentación identificativa del menor de edad.
- c) Su impresión decadal, datos fisonómicos y otros datos biométricos.
- d) Fotografía.
- e) Datos relativos a la edad indubitada del menor o de la edad establecida por Decreto inicial del Ministerio Fiscal. En su caso, datos modificados por posterior Decreto.
- f) Centro de acogida o lugar de residencia.
- g) Organismo público u organización no gubernamental, fundación o entidad dedicada a la protección de menores bajo cuya tutela se halle.

⁶ Reglamento (CE) No. 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo.

- h) Traslados del menor entre Comunidades Autónomas.
- i) Reconocimiento de su condición de asilado, protegido o víctima de trata.
- j) Fecha de solicitud de la autorización de residencia.
- k) Fecha de concesión o denegación de la autorización de residencia.
- l) Cualesquiera otros datos de relevancia que, a los citados efectos de identificación, estimen necesarios el Ministerio Fiscal o la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil⁷.

Si desde el punto de vista teórico-jurídico la norma existente parece solucionar el problema, a nivel práctico la situación genera dudas debido a que cada Comunidad Autónoma toma como día a quo la fecha de ingreso en su ámbito de protección, con la consecuencia de que si el menor de edad se fuga, se corre el riesgo que se multiplique el registro⁸.

En este sentido, parece conveniente recordar que si por un lado no existen datos fiables otorgados por los países miembros de la UE, por el otro se encuentran informes de Organizaciones de la Sociedad Civil que muestran información detallada sobre el fenómeno, por ejemplo, el informe del Acnur titulado: Menores no acompañados y la protección del asilo, que registra más de 100 mil niños y niñas separados de sus padres sólo en Europa Occidental⁹.

Prevención de la migración insegura y la trata de seres humanos-aumento de las capacidades de protección en los terceros países

El tercer punto del Plan se divide en: 1) Prevención y 2) Programas de Protección. En la primera frase del tercer punto, la CE parece identificar su posición frente a la migración, al decir: “La prevención de la migración insegura y de la trata de menores es la primera medida para abordar eficazmente el problema de los menores no acompañados”. En sentido estricto, la CE no cierra la llegada de menores de edad sino que no acepta una llegada migratoria a través de flujos inseguros. No cabe duda de que se hace referencia a todos aquellos cauces ilegales de migración que como único propósito tienen el de enriquecer las mafias y las organizaciones criminales.

En esta misma intervención, la CE se equivoca (desde la perspectiva del autor) en el uso del término “problema de los menores no acompañados”. Reflexionando sobre esta cuestión, es indispensable recordar que la inmigración (de los menores de edad y más aún de los adultos) no se puede señalar como un problema. Sobradas veces se considera la inmigración como un inconveniente social cuando debería considerarse una realidad. De hecho “(...) no existen culturas buenas o malas, su-

91

⁷ No pocas críticas ha recibido esta norma y la *Instrucción 1/2012* de la Fiscalía General sobre la coordinación del *Registro de Menores Extranjeros no Acompañados*. Ver: Asapa (2013). *La discutible puesta en práctica de la Instrucción 1/2012 de la Fiscalía General sobre la coordinación del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados*. Madrid, disponible en: <<http://asapa.files.wordpress.com/2013/03/asapa-sobre-el-registro-de-menas.pdf>>. Consultado el 20 de febrero de 2014.

⁸ Vid. Hernández de Paz, O. (2011). *Menores extranjeros no acompañados*, p. 9-11. Barcelona: Grupo Itinera Universitat, disponible en: <<http://www.itinerauniversitat.org/pdf/dic11Menores-extranjeros-no-acompanados.pdf>>. Consultado el 21 de febrero de 2014.

⁹ Acnur (2010). *Menores no acompañados y la protección del asilo*. Madrid, disponible en: <http://www.acnur.es/PDF/acnur_menores_no_acompanados2012_20120705171911.pdf>. Consultado el 16 de febrero de 2014.

periores o inferiores, sólo hay culturas diferentes; por tanto, todas ellas son dignas y respetables”¹⁰.

La inmigración se ha convertido en un fenómeno global que involucra a todos los países del mundo (tanto en el tránsito como en la llegada). Son millones las personas que se ajustan al perfil de inmigrante, entre ellos (considerando los que dejan su hogar) están incluidos 11.390.700 refugiados, 740.100 solicitantes de asilo, 2.800.700 retornados, 2.937.300 apátridas y 68.700 de otras categorías¹¹.

Si convertimos la inmigración en un problema, este fenómeno social y cultural corre el riesgo de transformarse en “cebo” político utilizado por los Estados miembros para su propio beneficio (electoral por ejemplo). De necesario reconocimiento resultan los cuatro ejes de intervención que el Plan identifica:

En primer lugar, la UE y los Estados miembros deben seguir esforzándose por integrar la migración y, en particular, la migración de los menores no acompañados, en la cooperación al desarrollo, en ámbitos fundamentales tales como la reducción de la pobreza, la educación, la salud, la política laboral, los derechos humanos y la democratización y reconstrucción posterior al conflicto.

En otras palabras, se quiere impulsar la aplicación de la CDN. En relación con el segundo punto (Programas de Protección), la CE insiste en la necesidad de seguir financiando, en los países de origen, programas de protección que permitan una mayor garantía de los derechos de la niñez. A eso se suma la necesidad, no mencionada directamente por la CE, de la cooperación entre los países de acogida y los países de procedencia.

92

Recepción y garantías procesales en la UE

En esta parte el Plan destaca la importancia de la asistencia una vez que se hayan identificado a menores no acompañados; la CE retoma las indicaciones propuestas por el *Comité de los Derechos del Niño* en la ya citada *Observación No. 6*. La investigación sobre la situación personal y familiar del niño es un examen previo para que las informaciones recopiladas posteriormente puedan utilizarse para garantizar su bienestar.

Por otro lado, el Plan hace referencia explícita a la determinación de la edad de los menores no acompañados, indicando que las pruebas utilizadas suelen generar incertidumbre: Los procedimientos y las técnicas de evaluación de la edad difieren, y su fiabilidad y proporcionalidad suelen ser motivo de preocupación. Sobre los problemas generados por las pruebas médicas que estudian la maduración ósea¹², el *Defensor del Pueblo Español*¹³ ha realizado cuatro recomendaciones:

1. El método a aplicar debe estar correctamente descrito en su modo de aplicación. Esto es, el método que se aplique debe hallarse correctamente estandarizado.

¹⁰ Urgoiti González C.J. (2008). *Un viaje a Occidente. Comunicación e inmigración en la globalización*, p 17. Madrid: Fragua.

¹¹ Acnur (2009). *La protección de los refugiados y el papel de Acnur.*, p.12.

¹² Principalmente el sistema de Greulich & Pyle que utiliza un atlas comparativo de radiografías.

¹³ Informe 2013, disponible en: <www.defensordelpueblo.es>.

darizado, con el fin de que resulte plenamente reproducible por un segundo investigador, de manera que los resultados obtenidos puedan ser cotejados.

2. El método debe tener una precisión contrastada en la literatura médica. Es decir, el método debe haber sido difundido en una publicación científica y sometido a un control mediante el sistema de revisión por pares, práctica habitual en todas las publicaciones científicas modernas.

3. La precisión del método debe ser adecuada al objeto de estudio, es decir, seleccionar aquellos métodos que sean útiles para definir la edad en el margen de los 18 años.

4. El método a aplicar debe tener un adecuado ajuste a las normas de ética médica. Este criterio es especialmente sensible cuando se aplican métodos de estudio en sujetos vivos. En este caso, el método debe tener un adecuado balance de riesgo/beneficio para el sujeto. Por ello, pese a su gran precisión, en sujetos vivos queda descartado el uso de métodos de diagnóstico de edad basados en la racemización del ácido aspártico. Éste es un método químico muy útil que se aplica sobre diversos tejidos, en particular sobre piezas dentales, pero que exige su extracción y destrucción. En el mismo sentido, las pruebas basadas en radiografías de la región pélvica, como la evaluación del *signo de Risser*, deben ser descartadas si se disponen de otros métodos de precisión similar que supongan exposición radiográfica en regiones menos radio-sensibles.

No debemos olvidar que a la inquietud de las pruebas médicas corresponde una más alarmante: la preocupación jurídica. Sin ánimo de profundizar, vale recordar que en el caso español, la determinación de la edad se certifica a través de un Decreto (que recoge el informe médico) por parte del Fiscal, quien legalmente tiene competencia en los asuntos relacionados con los *menores no acompañados*. Queda claro que tratándose de un decreto y no de una sentencia, este acto jurídico no se puede recurrir. La única vía que tienen los letrados es la de solicitar nuevas pruebas (la misma Fiscalía dice que el Decreto del Fiscal es provisional) aunque finalmente el Fiscal volverá a emitir otro Decreto posterior al primero. En este sentido la CE manifiesta las dudas legales de los Estados miembros al decir: *La posibilidad de recurrir no está siempre garantizada*.

93

Búsqueda de soluciones duraderas

Finalmente el Plan otorga tres patrones indispensables: 1) El retorno y la reintegración al país de origen; 2) La concesión del estatuto de protección internacional o de otro estatuto jurídico que permita a los menores de edad integrarse adecuadamente en el Estado miembro de residencia y; 3) El reasentamiento.

En primer lugar es necesario destacar que esta lista de propósitos se debe leer según la disposición en que se ha propuesto, es decir, parece que entre los tres patrones existe un orden jerárquico.

En este sentido, nos parece importante destacar que cuando la CE habla de “retorno” entendemos un regreso del menor de edad a su propio ámbito familiar en circunstancias en las que pueda llevar una vida próspera, sin que sus derechos sean

vulnerados. Es por eso que resultan trascendentales las averiguaciones sobre el entorno familiar y también de las condiciones del país de origen que, finalmente, junto con la familia, se convierte en receptor del menor de edad.

Totalmente útil resulta el segundo patrón que individúa la posibilidad de reconocer el estatuto de protección internacional a los menores no acompañados. Sin embargo, la CE adiciona una frase que puede provocar algunas dudas: “(...) que permita a los menores integrarse adecuadamente en el Estado miembro de residencia”. De esta manera, y en la perspectiva opuesta, puede parecer que la permanencia del menor de edad está condicionada a su integración en el Estado miembro de residencia. Es decir, ¿qué ocurre si el menor de edad no se integra adecuadamente? La concesión del estatus de refugiado, por ejemplo, está directamente relacionada con el peligro de que las personas puedan ser perseguidas por diversos motivos –de raza, religión, guerra civil, etc–. La posible devolución de los *menores no acompañados* que están dentro de este sistema de protección internacional no debe y no puede estar sometida a la integración en el país de acogida. Entendemos entonces que la CE parte de la protección internacional (y jurídica) como medida de integración, en este sentido es necesario otorgar al *menor no acompañado* un estatus legal de permanencia, que le permita ingresar en los diferentes sistemas de integración de los Estados miembros.

De hecho, la CE impulsa a los Estados miembros para que hagan lo posible en materia de integración:

En los casos en que el retorno no sea posible o en que se considere que el interés superior del menor es la integración en el país de residencia, se concederá un estatuto jurídico a los menores no acompañados que les reconocerá como mínimo los mismos derechos y la protección de que disfrutaban anteriormente, y se les buscará un alojamiento idóneo. Los menores deberían recibir ayuda en el proceso de su integración adecuada en la sociedad de acogida.

94

Finalmente, es interesante la perspectiva de la CE sobre el reasentamiento¹⁴, en el sentido de que los menores de edad que han sido declarados como refugiados en terceros países (es decir, no pertenecientes a la UE), podrán ser reasentados en un país de la UE. De esta manera, el *menor no acompañado* no pierde su *estatus* de refugiado, aunque al mismo tiempo, los Estados miembros debería proceder –a la mayor brevedad posible– a la integración de esta persona. Sin embargo, tenemos que recordar que el reasentamiento no es un derecho sino una posibilidad, no es automático, es decir que el ser reconocido como refugiado no incluye ninguna cláusula de inicio automático del procedimiento de reasentamiento.

Se trata de una medida excepcional, que en los casos concretos se ve afectada por la cuestión de las cuotas. Es sabido que los Estados tienen un límite –cuotas– para aceptar a personas como reasentadas. En virtud de esto, las cuotas deberían verse detalladas, es decir, no se deberían incluir los *menores no acompañados* declarados re-

¹⁴ Según Acnur: *El reasentamiento consiste en la transferencia o reubicación de un refugiado del país donde buscó protección a un tercer país que ha aceptado admitirlo. A los refugiados, por lo general, se les otorgará asilo u otra forma de residencia a largo plazo y en muchos casos tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados. Vid. Acnur, disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>>. Consultado el 24 de febrero de 2014.*


fugiados dentro del dato numérico de todos los refugiados. En esta situación debe prevalecer la condición del menor de edad que también es refugiado sobre cualquier otra circunstancia.

A modo de conclusión

A la luz del Plan de la CE nos parece útil destacar tres aspectos:

1. Resulta absolutamente necesario entender unívocamente que la inmigración es un fenómeno natural imparable. Esta consideración no debe entenderse en sentido negativo, todo lo contrario, se trata de una situación “ondulatoria” que dependiendo del contexto económico y social aumenta o disminuye. Los Estados, inclusive España, se ocupan forzosamente y mayoritariamente de la inmigración cuando la parábola es ascendente, es decir, cuando la inmigración tiene el riesgo de presentar ante la opinión pública internacional la cara negativa del país. Falta entonces una política unitaria y sólida a nivel de la UE. Las diferentes normas que los Estados miembros tienen en materia de inmigración fragmentan los esfuerzos que deberían ser, por el contrario, unitarios.

2. Si, por un lado, las condiciones socio-económicas de la mayoría de los países de procedencia de la inmigración se presentan como causa de desplazamiento, por el otro, es obligación de la UE y de sus Estados miembros, seguir y aumentar la cooperación con los Estados “exportadores” de inmigración. Entendemos que esta cooperación no se puede llevar a cabo sólo a través de las aportaciones económicas. Erradicar la pobreza y empezar a fortalecer la construcción de un posible “Estado social” en estos países debe ser la prioridad en la agenda política de la UE. A pesar de que los Estados miembros de la UE, en este momento, están afectados por una crisis económica, no podemos aceptar que se condene a la inmigración como uno de los culpables de la presente situación. Si el desempleo es elevado y si la atención sanitaria se reduce por falta de presupuesto (por citar dos casos), la inmigración no puede utilizarse como herramienta política para cerrar, aún más, las fronteras, reduciendo a los inmigrantes a mercancía que es devuelta cuando ya no se necesita y aceptándoles cuando es útil para el desarrollo del país.

3. Finalmente, en el caso de los menores de edad inmigrantes no acompañados es imprescindible no olvidar su condición de menores de edad antes que la de inmigrantes. Cada vez más llegan niños, niñas y adolescentes sin el acompañamiento de sus padres. Se trata de un fenómeno más reciente (con respecto al de inmigración adulta) que debe enfrentarse con diferentes normas (en el caso español a través de la *Ley de Protección Jurídica del Menor* y la *Ley de Extranjería*). Esto plantea el reto de garantizar sus derechos. Sin embargo, cuando las herramientas para determinar la edad del menor no son las idóneas y cuando las pruebas médicas establecen erróneamente la mayoría de edad, el compromiso no puede ser cumplido. Si el menor edad resulta ser mayor de edad, habiendo entrado ilegalmente (es el caso español), se devuelve al país de origen, esta medida parece reducir el verdadero alcance de protección que establece el interés superior del niño. 

REFERENCIAS

ACNUR, (2010). *Menores no acompañados y la protección del asilo*. Madrid, disponible en: <http://www.acnur.es/PDF/acnur_menores_no_acompanados2012_20120705171911.pdf>. Consultado el 16 de febrero de 2014.

ACNUR, (2009). *La protección de los refugiados y el papel de Acnur*. Madrid: Acnur, disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento>>. Consultado el 24 de febrero de 2014.

ASAPA, (2013). *La discutible puesta en práctica de la Instrucción 1/2012 de la Fiscalía General sobre la coordinación del Registro de Menores Extranjeros no Acompañados*. Madrid, disponible en: <<http://asapa.files.wordpress.com/2013/03/asapa-sobre-el-registro-de-menas.pdf>>. Consultado el 20 de febrero de 2014.

GALLEGO Obieta, V., et al. (2012). *La integración social de los menores inmigrantes no acompañados. Nuevos retos en la Comunidad de Madrid*, disponible en: <http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/Extra_Ais/Inmigracion/Comunicaciones/Gallego%20Obieta.pdf>. Consultado el 1 de febrero de 2014.

HERNÁNDEZ de Paz, O. (2011). *Menores extranjeros no acompañados*. Barcelona: Grupo Itinera Universitat, disponible en: <<http://www.itinerauniversitat.org/pdf/dic11Menores-extranjeros-no-acompanados.pdf>>. Consultado el 21 de febrero de 2014.

URGOITI González, C.J. (2008). *Un viaje a Occidente. Comunicación e inmigración en la globalización*. Madrid: Fragua.