



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 10 de mayo de 2010 (10.05)
(OR. en)**

9604/10

ASIM 56

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	6 de mayo de 2010
Destinatario:	Sr. D. Pierre de BOISSIEU, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
Asunto:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – COM(2010)213 final.

Adj.: COM(2010)213 final



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 6.5.2010
COM(2010)213 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)

SEC(2010)534

1. INTRODUCCIÓN

El desafío que plantean los menores no acompañados es cada vez mayor: numerosos nacionales de terceros países o personas apátridas menores de 18 años llegan al territorio de la UE no acompañados por un adulto responsable, o dejan de estar acompañados una vez que han entrado en el territorio de la UE¹. Este fenómeno afecta más a algunos Estados miembros que a otros, pero todos resultan afectados.

Las estadísticas sobre menores no acompañados no abundan y no son coherentes. Las más completas y comparables se refieren a los menores no acompañados que solicitan asilo. Según los datos facilitados por la Red Europea de Migración², en 2008 se recibió un total de 11 292 solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados en los 22 Estados miembros³ que participan en el estudio. En 2007 se presentó un total de 8 030 solicitudes de asilo. Por lo tanto, las solicitudes de 2008 representaron un incremento de +40,6 % en esos Estados miembros. Los países de nacionalidad eran diversos, si bien entre los menores no acompañados predominaban los nacionales de Afganistán, Irak y algunos Estados africanos.

Las razones de la llegada de esta categoría especialmente vulnerable de menores son múltiples: escapar de las guerras y los conflictos, la pobreza o las catástrofes naturales, la discriminación o la persecución; las familias los envían con la esperanza de una vida mejor o para que tengan acceso a la educación y al bienestar, así como a la atención médica; reunirse con miembros de la familia; como víctimas de la trata destinadas a la explotación, etc.

En su Comunicación de junio de 2009⁴, la Comisión presentó la futura evolución de la estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia⁵ y anunció un Plan de acción sobre los menores no acompañados. El programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009⁶ recibió favorablemente la intención de la Comisión de desarrollar un plan de acción que combinará medidas de prevención, protección y ayuda al retorno⁷. En su resolución sobre el programa de Estocolmo, el Parlamento Europeo insistió en que un plan de acción de la UE debería abordar problemas tales como la protección, soluciones duraderas basadas en el interés superior del menor y la cooperación con los terceros países⁸.

El programa de Estocolmo pide expresamente a la Comisión que «examine las medidas prácticas para facilitar el retorno del elevado número de menores no acompañados que no requieren protección internacional». Pero el análisis muestra que la solución no puede limitarse al retorno — que es sólo una de las posibles opciones — porque la cuestión es mucho más compleja y multidimensional, y existen límites claros a la libertad de acción de los Estados miembros para tratar a los menores no acompañados.

¹ En el presente documento se utiliza la definición de «menores no acompañados» del artículo 2, letra f), de la Directiva 2001/55/CE del Consejo.

² Estos datos no incluyen a Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Luxemburgo ni a Rumanía.

³ Síntesis e informes nacionales disponibles en el sitio Web de la Red Europea de Migración: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do:?directoryID=115>

⁴ COM(2009) 262.

⁵ COM(2006) 367.

⁶ 17024/09, p. 68.

⁷ Véase también el Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, COM(2010) 171 final.

⁸ P6_TA(2009)0090.

La Comisión considera que las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) deben presidir cualquier acción relativa a los menores no acompañados. Los instrumentos legislativos y financieros de la UE relativos al asilo, la inmigración y la trata de seres humanos abordan, directa o indirectamente, la situación específica de los menores no acompañados y regulan la protección de sus derechos. Pero es necesaria una mayor coherencia y cooperación, tanto en la UE como con los países de origen y tránsito, a fin de que la UE y los Estados miembros puedan ofrecer respuestas concretas y eficaces. Es necesario, por tanto, un enfoque común de la UE.

Este enfoque común debería basarse en el respeto de los derechos del niño, tal como han sido reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en la CDN, y especialmente en el principio del «interés superior del menor», que debe ser la consideración principal de toda acción emprendida por las autoridades en relación con los menores⁹. Es fundamental asegurarse de que cualquier menor que necesite protección la reciba y de que, independientemente de su estatuto de inmigrante, su nacionalidad o sus orígenes, todos los menores sean tratados, en principio y ante todo, como menores¹⁰. Dicho enfoque también debería basarse en la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros y los países de origen y tránsito, así como en la cooperación reforzada con organizaciones especializadas de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Tras las consultas con los Estados miembros¹¹ y las organizaciones de la sociedad civil, y sobre la base de investigaciones específicas, fundamentalmente los informes de la Red Europea de Migración¹² y de la Agencia de los Derechos Fundamentales¹³, se han señalado varios problemas y soluciones. En primer lugar, el Plan de acción considera que los datos de dichos informes son insuficientes y, a continuación, expone las tres vías de acción principales: prevención, programas regionales de protección, recepción e identificación de soluciones duraderas. La protección y el principio del interés superior del menor se han incorporado a todas las acciones.

2. DATOS

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.

El Reglamento sobre estadísticas¹⁴ impone a los Estados miembros la obligación de transmitir anualmente cifras desagregadas únicamente sobre los menores no acompañados que solicitan protección internacional. Debido a esta limitación, las estadísticas sobre los menores no acompañados que llegan al territorio de la UE presentan deficiencias en cuanto a su armonización y exhaustividad. Sería conveniente, por lo tanto, que las estadísticas abarcaran a todos los menores no acompañados.

⁹ Artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y artículo 3 de la CDN.

¹⁰ Artículo 24 de la Carta y 3 del CDN.

¹¹ Incluidas las respuestas a un cuestionario exploratorio, documento 16869/9 del Consejo.

¹² Véase el informe EMN.

¹³ Publicado el 30 de abril de 2009 y disponible en www.fra.europa.eu

¹⁴ Reglamento (CE) n° 862/2007.

La Comisión y los organismos¹⁵ ya están colaborando en la realización de estudios sobre este asunto. Redes existentes como la Red Europea de Migración deberían apoyar los intercambios de datos e información entre los Estados miembros.

Para desarrollar una cooperación efectiva con los países de origen y tránsito, es necesario disponer de más información sobre las rutas de migración y las redes delictivas. Esta información podría recopilarse en cooperación con las organizaciones internacionales e incluirse sistemáticamente en los perfiles migratorios de los países afectados. Además, FRONTEX ha puesto en práctica la red de análisis de riesgos FRONTEX y ha recopilado datos sobre diversos indicadores relativos a la migración irregular. Europol, por su parte, ya está actuando en lo que respecta a las actividades delictivas.

¹⁵ Agencia de los Derechos Fundamentales, Organismo europeo para la dirección de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Evaluación legislativa y ejecución

- La Comisión propondrá que los Estados miembros utilicen al máximo la capacidad de desagregación adicional que permite actualmente el Reglamento sobre estadísticas, a fin de recopilar datos completos sobre los menores no acompañados. Si esto no permite alcanzar los objetivos, la información necesaria se recabará directamente de las administraciones de los Estados miembros.

Organismos y redes

- La UE y sus Estados miembros deberían utilizar los organismos y las redes existentes para mejorar la recopilación de datos y el intercambio de información sobre los menores no acompañados como sigue:
 - mejorando notablemente el intercambio de información entre los Estados miembros en el marco de la Red Europea de Migración y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo;
 - reforzando la funciones de FRONTEX y Europol en lo que respecta al análisis y la recopilación de datos mediante la utilización de todas las fuentes disponibles, incluida la información recogida por las redes de los funcionarios de enlace de inmigración.
- Se pide a FRONTEX que elabore:
 - una evaluación anual basada en los datos recopilados por la red de análisis de riesgos FRONTEX que permita suministrar a los Estados miembros análisis de riesgos relativos a los menores no acompañados que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE;
 - indicadores sobre grupos vulnerables como los menores no acompañados, en los informes de operaciones conjuntas;
 - análisis de riesgos adaptados a la naturaleza de las amenazas que afectan a los menores no acompañados;
- Se pide a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo:
 - que recopile datos y prepare la información y el análisis del país de origen que sean pertinentes para evaluar las necesidades de protección de los menores no acompañados con vistas a apoyar la adopción de unas decisiones mejor informadas;
 - que realice el seguimiento de la cuestión de los menores no acompañados que son solicitantes de asilo, especialmente en los Estados miembros más afectados.

Recogida de información

- La Comisión animará a Estados miembros, organismos y redes pertinentes a mejorar el carácter global de los datos referentes a los menores no acompañados.
- La Comisión promoverá la inclusión de una sección sobre los menores no acompañados en los perfiles migratorios de los principales países de origen y tránsito.

3. PREVENCIÓN DE LA MIGRACIÓN INSEGURA Y LA TRATA DE SERES HUMANOS — AUMENTO DE LAS CAPACIDADES DE PROTECCIÓN EN LOS TERCEROS PAÍSES

3.1. Prevención

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. Las acciones y las políticas deben diferenciarse según el grupo al que pertenezca el menor no acompañado (por ejemplo, solicitantes de asilo, víctimas de la trata de seres humanos, menores que entran ilegalmente en el territorio de la UE con el fin de trabajar u otros) o el país o la región de origen. La participación de los países de origen y tránsito es fundamental, así como la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales que actúan sobre el terreno, y se llevará a cabo sin perjuicio del derecho del menor no acompañado a solicitar la protección internacional en la UE.

Pueden señalarse cuatro ejes de intervención principales. 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. Este esfuerzo contribuirá a tratar las causas profundas de la migración y a crear un entorno que permita a los menores crecer en sus países de origen con buenas perspectivas de desarrollo personal y un nivel de vida digno.

Dos ejes más podrían dedicarse a los propios menores y a quienes están — o pueden estar — en contacto con ellos. Deberían promoverse actividades específicas de sensibilización y formación en los países de origen y tránsito, a fin de mejorar la identificación y la protección tempranas de las víctimas de la trata de seres humanos. Estas actividades deberían estar destinadas tanto al público en general como a las víctimas potenciales y sus comunidades, los agentes policiales, los guardias de fronteras y otros actores pertinentes. Otras actividades similares deberían centrarse en la información a los menores sobre los riesgos derivados de la migración irregular a la UE, las posibilidades alternativas de estudiar, formarse y trabajar en el país de origen, y las vías legales para estudiar en la UE. Otras acciones podrían incluir el trabajo específico a nivel local, a través de las escuelas, y la interacción con las comunidades de origen. Un personal con una formación específica en los principales problemas de la emigración y la trata de seres humanos podría evaluar las situaciones de riesgo y adoptar medidas en la fase incipiente.

También es importante incorporar las diásporas a las actividades de sensibilización de la UE en sus países de origen, así como utilizar los canales informales de comunicación con las comunidades de origen para disipar los falsos mitos sobre la vida en Europa. También debería considerarse el papel que desempeñan los medios de comunicación en los países de origen.

Por último, la UE seguirá promoviendo el desarrollo de los sistemas de protección de la infancia, que conectan los servicios necesarios a través de todos los sectores sociales para prevenir y responder a los riesgos de violencia, abuso, explotación y negligencia de los menores, y para ayudar a los menores que no están al cuidado de sus familias y garantizar la protección de la infancia en las instituciones. La UE también seguirá apoyando los sistemas de registro de nacimientos que, al garantizar la identidad legal de todos los menores y, por lo tanto, el acceso de éstos a sus derechos legales, cumplen una función muy importante en la protección de los menores.

En estos ámbitos, las actividades pueden recibir ayuda de los instrumentos de cooperación exterior de la UE, tales como el Programa temático para la cooperación con los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (denominado en lo sucesivo el Programa temático), los instrumentos geográficos tales como el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Ayuda Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y los programas geográficos del Instrumento de Cooperación al Desarrollo. También se garantizará la cooperación con los fondos internos correspondientes.

Financiación

Los instrumentos de la UE y los instrumentos nacionales de cooperación exterior:

- deberían utilizarse plenamente de manera bien coordinada a fin de financiar proyectos en los terceros países para prevenir la migración insegura y la trata de menores, ofreciendo alternativas que beneficien a los menores en el país/la región de origen.
- deberían financiar, en asociación con las autoridades centrales y locales de los países de origen, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil:
 - programas específicos de sensibilización destinados a los menores en situación de riesgo, así como otros tipos de acciones preventivas a nivel local, en escuelas, comunidades y familias;
 - la formación de personal especializado en las principales zonas de origen para detectar situaciones de riesgo e intervenir con familias y comunidades;
 - estudios en los principales países de origen para comprender mejor los motivos que llevan a los menores a emprender la migración dependiente e independiente.
- deberían apoyar actividades encaminadas a proteger a los menores contra cualquier forma de violencia o explotación y, en particular, al desarrollo de sistemas de protección de la infancia y de registro de nacimientos.

Relaciones con los terceros países

La UE y los Estados miembros:

- deberían tratar regularmente las cuestiones de protección de la infancia en el marco de los diálogos sobre derechos humanos y migración entre la UE y los terceros países.
- deberían examinar sistemáticamente la posibilidad de introducir, en los acuerdos con los terceros países, disposiciones específicas que aborden la migración de los menores no acompañados y permitan la cooperación en problemas tales como la prevención, el rastreo de la familia, el retorno o la reintegración.

Lucha contra la trata de seres humanos

La UE y los Estados miembros:

- deberían reforzar las acciones relacionadas con los menores víctimas de la trata de seres humanos asistiéndoles y protegiéndoles desde la fase más temprana, remitiéndolos a los

servicios específicos del país en el que se encuentren. Esta ayuda incluiría, al menos, las medidas previstas en la Directiva sobre víctimas de la trata de seres humanos¹⁶.

- deberían reforzar las capacidades de los terceros países para combatir la trata de seres humanos, así como para proteger y asistir a los menores no acompañados, de conformidad con el interés superior del menor y con los convenios y normas internacionales, independientemente de la nacionalidad.
- deberían ejecutar las medidas de prevención recogidas en el documento orientado a la acción sobre la trata de seres humanos y apoyar los instrumentos regionales contra la trata de seres humanos.

Visados e información

- Los servicios consulares de los Estados miembros deberían examinar detenidamente las solicitudes de visado presentadas en nombre de los menores.
- La Comisión incluirá una referencia específica a los menores no acompañados en el Portal de la Inmigración, a fin de mejorar la información destinada a los posibles emigrantes.

3.2. Programas de protección en los terceros países

Sin perjuicio de la obligación de la UE de garantizar la protección de las personas que la necesitan, no se debería obligar a los menores a embarcarse en viajes peligrosos a la UE para solicitar la protección internacional. Es importante, por lo tanto, crear o seguir financiando programas de protección en los países de origen.

De conformidad con las directrices de la UE sobre los derechos de la infancia¹⁷, la UE seguirá imponiendo a los beneficiarios de la financiación de la UE unas normas muy rigurosas de protección y ayuda a los menores no acompañados; los proyectos incluirán, como mínimo, instalaciones educativas, atención médica e información sobre los derechos y procedimientos.

La UE y los Estados miembros seguirán ocupándose de:

Financiación

- Actividades de financiación encaminadas a garantizar la protección y la asistencia a los menores solicitantes de asilo y refugiados, incluidas las actividades contra la explotación y la contratación forzada, por ejemplo, por grupos de delincuentes.

Relaciones con los terceros países

- Apoyo a los terceros países para mejorar su capacidad legislativa y administrativa de identificación de menores solicitantes de asilo y víctimas de la trata de seres humanos, y adopción de programas específicos de asistencia.

¹⁶ Directiva 2004/81/CE del Consejo.

¹⁷ Directrices de la UE sobre la promoción y la protección de los derechos del niño, Consejo de la UE, Directrices de la UE sobre los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario, 2009.

- Incluir las actividades de asistencia y protección de la infancia en el marco de los programas regionales de protección, que deben ampliarse para abarcar otras regiones clave en términos de flujos migratorios a la UE y las necesidades de protección.

4. RECEPCIÓN Y GARANTÍAS PROCESALES EN LA UE

Las medidas de recepción y el acceso a las garantías procesales pertinentes serán aplicables a partir del momento en que se detecte un menor no acompañado en las fronteras exteriores o en el territorio de la UE, y hasta que se encuentre una solución duradera. Se pedirá a las organizaciones especializadas de la sociedad civil que intervengan activamente durante todo el proceso. Es necesario adoptar las medidas adecuadas para garantizar un período de transición sin problemas para los menores que corran el riesgo de perder la protección y el apoyo al cumplir los 18 años y alcanzar la mayoría de edad.

4.1. Procedimientos aplicables al primer encuentro y normas de protección

Los instrumentos de migración pertinentes de la UE ya contienen disposiciones sobre la protección reforzada de los menores no acompañados. Sin embargo, estas disposiciones son específicas para cada contexto, ya que se aplican a los solicitantes de asilo, los refugiados, los migrantes ilegales y las víctimas de la trata de seres humanos. Por otra parte, no proporcionan los mismos niveles de protección en cuanto a la acogida y la asistencia. En algunos Estados miembros se plantean dificultades adicionales relacionadas con las zonas de tránsito y los casos fronterizos. Es preciso abordar las posibles diferencias en lo que respecta a la protección..

La legislación de la UE no prevé la designación de un representante en el momento en que las autoridades detectan a un menor no acompañado, es decir, antes de que entren en funcionamiento los instrumentos pertinentes. La representación sólo está prevista expresamente para los solicitantes de asilo. Aunque la Directiva sobre el retorno, la Directiva sobre la protección temporal, la Directiva sobre las víctimas de la trata de seres humanos¹⁸ y los instrumentos internacionales pertinentes¹⁹ contienen garantías importantes para los menores no acompañados, los Estados miembros disponen de un margen de interpretación. Por otra parte, no se ha llegado a ningún entendimiento sobre las facultades, la cualificación y la función de los representantes. Los menores no acompañados deberían ser informados de sus derechos y tener acceso a los mecanismos de reclamación y supervisión vigentes.

Dondequiera que se detecten, los menores no acompañados deberían ser separados de los adultos con objeto de protegerlos, cortar las relaciones con los traficantes o contrabandistas, y evitar que vuelvan a convertirse en víctimas. Desde el primer encuentro es primordial ofrecer protección, así como elaborar un perfil inicial del tipo de menor, algo que puede ayudar a identificar a los menores no acompañados más vulnerables. Es indispensable aplicar las diversas medidas previstas en la legislación y construir la confianza necesaria a fin de obtener información útil para la identificación y el rastreo de la familia, garantizando que los menores

¹⁸ Directivas 2008/115/CE, 2001/55/CE y 2004/81/CE.

¹⁹ Las normas internacionales sobre el tratamiento de los menores no acompañados derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño han sido mencionadas por el Comité sobre los derechos del niño en el Comentario General nº 6 (2005) sobre el tratamiento de los menores no acompañados fuera de sus países de origen.

no acompañados no dejen de recibir atención, así como para identificar y perseguir a traficantes o contrabandistas.

A los menores no acompañados se les deberá acomodar en alojamientos adecuados y serán tratados de forma plenamente conforme con sus intereses. Cuando la detención esté justificada excepcionalmente sólo se utilizará como último recurso, durante el periodo de tiempo más breve posible, y teniendo en cuenta principalmente el interés superior del menor.

La desaparición de los menores no acompañados que deberían estar al cuidado de las autoridades nacionales es otro asunto que suscita una gran preocupación. Algunos recaen como presa de los traficantes, otros intentan reunirse con miembros de sus familias o comunidades en otros Estados miembros o terminan trabajando en la economía sumergida y viviendo en condiciones degradantes.

Acción legislativa

- La UE debería adoptar unas normas más exigentes de protección de los menores no acompañados, llevando a buen término las negociaciones sobre la reforma del acervo²⁰ en materia de asilo y adoptando una legislación de carácter más global sobre la trata de seres humanos²¹ y la explotación sexual de los niños²².
- La Comisión se asegurará de que la legislación de la UE se aplique correctamente y, sobre la base de una evaluación de impacto, evaluará la necesidad de introducir enmiendas específicas o un instrumento específico que establezca normas comunes sobre la recepción y la asistencia a todo menor no acompañado en lo que respecta a la tutela, la representación legal, el acceso al alojamiento y a la atención, entrevistas iniciales, servicios educativos y atención médica adecuada, etc.

Análisis e intercambio de información

- La UE debería evaluar diversas experiencias para combatir la desaparición y fomentar las mejores prácticas.
- Se pide a los Estados miembros que:

²⁰ Propuestas de modificación de los actos siguientes: Directiva 2003/9/CE del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo, COM(2008)815; Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, COM (2008) 820; Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, COM(2008)825; Directiva 2005/85/CE del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, COM(2009)554; y Directiva 2004/83/CE del Consejo, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, COM(2009)551.

²¹ Propuesta de Directiva relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, por la que se deroga la Decisión marco 2002/629/JAI, COM(2010)95 final.

²² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, por la que se deroga la Directiva marco 2004/68/JAI, COM (2010) 94 final.

- utilicen preferentemente las descripciones de personas desaparecidas del Sistema de Información de Schengen en casos fuga o desaparición;
- consideren la posibilidad de introducir mecanismos de control del ejercicio de la tutela para asegurarse de que el interés superior del menor esté presente en todo el proceso de toma de decisiones y, en especial, para prevenir los abusos.

Organismos

- Se pide a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo que organice actividades de formación y desarrolle las mejores prácticas relativas a las condiciones de acogida, los procedimientos de asilo y la integración de los menores no acompañados.
- Se pide a FRONTEX que:
 - Incluya en el programa de formación de los guardias de fronteras un módulo de formación específico sobre cómo detectar situaciones especialmente vulnerables relacionadas con los menores no acompañados, o con menores que son víctimas de la trata de seres humanos.
 - Incluya un apartado separado sobre los grupos vulnerables, incluidos los menores no acompañados, en los métodos de trabajo que se acuerden con los terceros países.
 - Proporcione asistencia técnica a las autoridades fronterizas de los terceros países en relación con las medidas fronterizas que afectan a los menores no acompañados.

Financiación

La Comisión:

- Utilizará eficazmente los fondos disponibles para apoyar las redes europeas de guardias, intercambiar las mejores prácticas y elaborar directrices, planes de estudios, formaciones comunes, etc.
- Financiará a los Estados miembros, cuando proceda, para crear instalaciones de acogida que respondan a las necesidades específicas de los menores no acompañados.

4.2. Evaluación de la edad y rastreo de la familia

La evaluación de la edad es una cuestión crucial que desencadena una serie de garantías procesales y jurídicas de la legislación pertinente de la UE, así como la obligación de respetar los requisitos de protección de datos al registrar la información sobre menores no acompañados en bases de datos como EURODAC.

Los procedimientos y las técnicas de evaluación de la edad difieren, y su fiabilidad y proporcionalidad suelen ser motivo de preocupación. La posibilidad de recurrir no está siempre garantizada²³. Como han subrayado los expertos, el tutor debería estar presente en todas las etapas del procedimiento y los menores deberían ser tratados como tales hasta que se pruebe que no lo son.

²³ Véase el informe EMN.

El rastreo de la familia es un elemento clave del principio de garantía de la unidad familiar. También está relacionado con las obligaciones establecidas en los instrumentos pertinentes de la UE, es decir, un menor no puede ser expulsado si no retorna con un miembro de su familia, con el tutor designado o a unas instalaciones de acogida adecuadas del Estado de retorno. Pero los Estados miembros encuentran grandes dificultades para realizar el rastreo de la familia.

- La Comisión publicará las directrices sobre las mejores prácticas, en colaboración con expertos científicos y juristas, así como con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que preparará los documentos técnicos sobre la evaluación de la edad.
- Se pide a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo que organice actividades de formación sobre la evaluación de la edad y que prepare un módulo dentro del plan de estudios europeo y un manual de las mejores prácticas.
- Los Estados miembros deberían utilizar el Sistema de Información de Visados (VIS), en cuanto sea operativo, para verificar la identidad de menores no acompañados que estén registrados con arreglo a las condiciones del artículo 19 del Reglamento VIS²⁴.
- La Comisión:
 - Animará a los Estados miembros para que se presten ayuda mutua para el rastreo de las familias en los países en que hayan establecido redes operativas a tal efecto..
 - Promoverá un enfoque común (es decir, directrices sobre las mejores prácticas) de la evaluación de la edad y el rastreo de la familia, que se referirá también a la forma de abordar estos asuntos en los casos de recurso.

5. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS

Las soluciones duraderas deberían basarse en la evaluación individual del interés superior del menor y consistirán en:

- el retorno y la reintegración en el país de origen;
- la concesión del estatuto de protección internacional o de otro estatuto jurídico que permita a los menores integrarse adecuadamente en el Estado miembro de residencia;
- el reasentamiento.

- La decisión sobre el futuro de cada uno de los menores no acompañados deberían adoptarla las autoridades competentes en el plazo más breve posible (si fuera posible, un plazo máximo de seis meses), teniendo en cuenta la obligación de intentar rastrear a la familia, explorar otras posibilidades de reintegración en la sociedad de origen y determinar cual es la solución que respeta el interés superior del menor.

²⁴ Reglamento (CE) no 767/2008.

5.1. El retorno y la reintegración en el país de origen

Es posible que en muchos casos el interés superior del menor sea reunirse con su familia y crecer en su propio entorno social y cultural. Teniendo esto en cuenta, se animará a los Estados miembros a que desarrollen soluciones innovadoras de asociación con los terceros países de origen y tránsito, como la financiación de una serie de actividades educativas y de formación. Ahora bien, el retorno no es más que una opción posible y el interés superior del menor debe presidir siempre las consideraciones. Se dará preferencia al regreso voluntario.

La Directiva sobre el retorno²⁵ contiene diversas garantías jurídicas obligatorias relativas a los menores que habrán de incorporarse a la legislación nacional en diciembre de 2010 y se traducirán en notables mejoras en varios Estados miembros. Ahora bien, en la legislación de la UE existen ciertas diferencias en cuanto a la protección de los menores no acompañados. En particular, los Estados miembros tienen la posibilidad de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva a los nacionales de terceros países detenidos en relación con el cruce irregular de la frontera exterior. Por lo tanto, los menores no acompañados que entren en esta categoría pueden quedar excluidos de las garantías jurídicas de la Directiva. Ahora bien, los Estados miembros están obligados a respetar las garantías jurídicas y los derechos fundamentales reconocidos en la legislación nacional, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y los instrumentos del Consejo de Europa. Esta situación debería analizarse más en profundidad.

Además, si bien la tutela que se proporciona a los solicitantes de asilo y la asistencia que requiere el proceso de retorno son diferentes, hay que tener en cuenta la necesidad de mantener la asistencia en los procedimientos de asilo y retorno. Los acuerdos de readmisión de la UE regulan todos los aspectos relativos a los menores. Sin embargo, al tener que aplicarse conforme a las garantías establecidas en el conjunto del acervo de la UE, no contienen ninguna disposición particular sobre la protección de los menores.

La asistencia a los menores debería ser un proceso continuo y estable que incluyera la fase de retorno y post-retorno. En todo caso, el retorno debe llevarse a cabo de manera segura, adecuada para el menor y respetando la igualdad entre los sexos. Los desafíos que se plantean al respecto son garantizar que el retorno de los menores cumpla plenamente las normas internacionales y la aceptación de los menores en su entorno de origen. Es fundamental realizar un trabajo sobre el terreno para convencer a las familias y comunidades a acoger favorablemente el retorno del menor, así como para prevenir la estigmatización y victimización en caso de trata de seres humanos. Esto podía lograrse ofreciendo la posibilidad de seguir un curso o una formación y ayudando a los países de origen a ofrecer a los menores y los jóvenes perspectivas de estudio y trabajo utilizando los instrumentos financieros existentes. La reintegración también debería supervisarse para evitar que surjan graves problemas.

Las medidas de aplicación de las disposiciones de la Directiva sobre el retorno relativas a los menores son subvencionables²⁶ en el marco del Fondo Europeo para el Retorno. Ayudar a los terceros países a resolver los problemas de los menores no acompañados también sigue siendo una prioridad del Programa temático. Los Estados miembros y los países no miembros de la UE deberían hacer un uso más selectivo de estos recursos.

²⁵ Directiva 2008/115/CE del Consejo.

²⁶ Véase el documento SOLID 2008-21.

La Comisión:

Financiación

- Dará preferencia a la financiación de las actividades específicas relacionadas con los menores no acompañados, por el Fondo para el Retorno y el Programa temático, entre las que se incluyen:
 - proyectos de control y seguimiento del post-retorno, especialmente en el caso de las víctimas infantiles de la trata de seres humanos;
 - fomentar la reagrupación de los menores con sus padres mediante actividades de rastreo de la familia en los Estados miembros y los países de origen;
 - apoyo a las familias y las comunidades para la reintegración;
 - ayuda a las autoridades de los países de origen para gestionar el retorno, creando centros de formación, ayudando a las familias y a los menores retornados, protegiendo a las víctimas de la trata de seres humanos y evitando que vuelvan a convertirse en víctimas, etc.;
 - estudios e investigaciones;
 - apoyo a proyectos y políticas que creen oportunidades de estudio y formación en los países de origen, abiertos a todos los menores.

Seguimiento legislativo

- Publicará un estudio sobre las prácticas y la legislación vigente de los Estados miembros en materia de retorno de los menores no acompañados y la situación de los menores no acompañados sujetos a los acuerdos de readmisión.
- Promoverá las mejores prácticas favorables a los menores en los Estados miembros.

5.2. Estatuto de protección internacional, otros estatutos jurídicos e integración de los menores no acompañados

A los menores no acompañados se les podría conceder el estatuto de refugiado o el de protección subsidiaria en las condiciones establecidas en la legislación de la UE. Dada su situación particularmente vulnerable, las medidas para apoyar su integración en la sociedad de acogida son esenciales. El Fondo Europeo para los Refugiados podría financiar las actividades pertinentes.

La legislación y las políticas de la UE no abordan la situación de los menores que no pueden ser repatriados, y dejan que la legislación nacional regule la concesión de permisos de residencia por motivos humanitarios, compasivos u otros. 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.

Financiación

Se pide a los Estados miembros que aprovechen al máximo las posibilidades de financiación existentes en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados y del Fondo para la Integración de Nacionales de Terceros Países.

- La Comisión:
 - Reforzará las actividades relacionadas con los menores no acompañados al definir las prioridades de la acción comunitaria en los programas de trabajo anuales que se adopten para estos Fondos.
 - Reflexionará sobre la mejor manera de incluir la dimensión de los menores no acompañados en la próxima generación de instrumentos financieros, a partir de 2014, en el ámbito de la gestión de la migración.
 - Financiará proyectos para la integración de los menores no acompañados que disfruten de un estatuto jurídico, haciendo especial hincapié en los programas para la recuperación de las víctimas de violencia contra la infancia o de trata de seres humanos.

Desarrollo de las políticas

- La cuestión específica de los menores no acompañados debería tenerse más en cuenta en las políticas de integración nacionales y de la UE mediante el intercambio y el desarrollo de las mejores prácticas, etc.
- La Comisión:
 - Abordará los desafíos específicos que plantean los menores no acompañados en la nueva agenda para la integración de los migrantes de la UE.
 - Examinará la situación específica de los menores no acompañados en el estudio previsto sobre el trato a los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal que temporalmente no pueden ser repatriados, y evaluará la necesidad y conveniencia de establecer un marco común relativo a los menores no acompañados que no pueden ser repatriados.

5.3. Reasentamiento

El reasentamiento en la UE de los menores no acompañados que son refugiados en los terceros países también podía ser una opción, tras considerar detenidamente el interés superior del menor y si no hay ninguna otra solución duradera²⁷. Al realizar estas evaluaciones, los Estados miembros mantendrán una estrecha colaboración con el ACNUR y las organizaciones de la sociedad civil responsables.

- La Comisión animará a los Estados miembros a seguir utilizando al máximo las posibilidades de financiación que ofrece el Fondo Europeo para los Refugiados para las actividades de reasentamiento.

²⁷ COM(2009) 447.

- La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de que se tengan en cuenta las necesidades específicas de los menores al aplicar el Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento .

6. CONCLUSIÓN

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: las instituciones y los organismos de la UE, los Estados miembros, los terceros países y la sociedad civil. En los próximos años se propondrán nuevas medidas y podrán realizarse estudios, análisis y evaluaciones de impacto.

A mediados de 2012 y antes de 2015 la Comisión informará de su aplicación y podrá proponer una revisión del Plan de acción o medidas adicionales.