



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 28.9.2012
COM(2012) 554 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**Informe intermedio de la aplicación del Plan de acción sobre los menores no
acompañados**

{SWD(2012) 281 final}

I. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2010 la Comisión adoptó un Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)¹, que fue seguido por la adopción de las conclusiones del Consejo sobre los menores no acompañados en junio de 2010². El Plan de acción y las conclusiones del Consejo planteaban un enfoque común a escala de toda la UE basado en el principio del interés superior del menor y exponían las principales vías de acción, como la prevención, la recepción y la identificación de soluciones duraderas que debían aplicarse a través de una serie de medidas prácticas emprendidas por las instituciones y agencias de la Unión Europea, los Estados miembros de la UE y todos los interesados.

El Plan de acción y las conclusiones del Consejo invitaban a la Comisión a presentar un informe sobre su aplicación a mediados de 2012. El presente Informe intermedio pone de relieve los avances realizados entre mayo de 2010 y junio de 2012 e identifica los ámbitos que requerirán mayor atención y medidas específicas durante los dos próximos años. Va acompañado de un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión³ que describe con más detalle las acciones emprendidas por las instituciones y agencias de la UE y por las administraciones nacionales de los Estados miembros; asimismo hace referencia, cuando procede, a las actividades de otros agentes. El Informe y el Documento de trabajo se basan en estudios, consultas con los Estados miembros y el diálogo en curso con las organizaciones de la sociedad civil.

II. SITUACIÓN ACTUAL

Los acontecimientos de los dos últimos años muestran que la llegada de menores no acompañados⁴ no es un fenómeno temporal sino una característica crónica de la inmigración hacia la UE, y que es necesario que la UE adopte un enfoque común respecto a este grupo de inmigrantes.

Las razones subyacentes a la llegada de menores no acompañados siguen siendo múltiples e interrelacionadas. Algunos de ellos huyen de conflictos armados o de catástrofes naturales, o escapan de situaciones de discriminación o persecución. En este contexto acontecimientos mundiales, como los conflictos de Afganistán e Irak o la inestabilidad política derivada de los sucesos de la Primavera Árabe, pueden considerarse factores importantes que contribuyen a estos flujos. Afganistán e Irak fueron los principales países de origen de los menores no acompañados que llegaron a la UE en 2009⁵, y en la mayor parte de los Estados miembros siguieron siendo, junto con los países del cuerno de África, una fuente importante de inmigración durante 2010⁶. Algunos menores no huyen por su voluntad, sino que son enviados por sus familias para que puedan evitar la persecución política, tener acceso a la

¹ COM(2010) 213 final.

² 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.

³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 281.

⁴ La definición de «menores no acompañados» se deriva del artículo 2, letra f), de la Directiva 2001/55/CE del Consejo.

⁵ En 2009 Afganistán, Somalia e Irak fueron los tres principales países de origen de los menores no acompañados que entraron en la UE. Frontex (2010): *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

⁶ Red Europea de Migración: *Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*, EMN, <http://www.emn.europa.eu>, disponible en «EMN Ad-Hoc Queries/Protection» (n° 367).

educación y al bienestar que les son negados en sus países o simplemente escapar de la pobreza y encontrar trabajo en la UE⁷, mientras que otros intentan reunirse con los miembros de sus familias que se encuentran ya en el territorio de la UE. Por último, algunos menores no acompañados llegan como víctimas de la trata de seres humanos destinados a la explotación.

Como se observaba en el Plan de acción, las estadísticas sobre esta categoría de inmigrantes son limitadas, y así continúa siendo a pesar de algunas mejoras en la recopilación de datos. Los datos disponibles más fiables son los referentes a los menores no acompañados que han solicitado asilo. En 2011 se presentaron 12 225 solicitudes de asilo en los 27 Estados miembros de la UE – un número comparable al de los años anteriores⁸ – lo que sugiere que este tipo de inmigración sigue siendo muy importante. Los datos sobre los flujos de inmigración de otro tipo de menores no acompañados son más escasos. En 2011 el número de permisos de residencia expedidos por los Estados miembros a menores no acompañados ascendió a 4 406⁹. En general, los hechos sugieren que el número de menores que llega a la UE no se ha reducido sensiblemente, y no es probable que lo haga en los años venideros.

El alcance y la naturaleza de estos flujos sigue variando de un Estado miembro a otro. En algunos Estados miembros los menores no acompañados llegan fundamentalmente como solicitantes de asilo. Así sucede en Suecia, donde el número de solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados aumenta cada año y ha pasado de 1 510 en 2008 a 2 655 en 2011. De manera similar en Alemania, durante el mismo periodo, el número de solicitudes de asilo presentadas por esta categoría de inmigrantes casi se triplicó, pasando de 765 a 2 125¹⁰.

En otros Estados miembros la afluencia de solicitantes de asilo es relativamente menos significativa en comparación con la llegada de menores como inmigrantes irregulares. Es el caso de Italia y España, que en 2010 concedieron primeros permisos, respectivamente, a 2 278 y 819 menores no acompañados no solicitantes de asilo¹¹. Un porcentaje creciente de estos flujos irregulares se debe a la agitación política en los países del norte de África y en otros lugares. Por ejemplo, Italia constató que en los últimos años había disminuido la afluencia de menores no acompañados procedentes de países de origen tradicionales, como Albania, mientras que había aumentado la procedente de países de África y Oriente Medio caracterizados por la inestabilidad sociopolítica.

Un último grupo de Estados miembros son países de tránsito, en los que se presentan muy pocas solicitudes de asilo procedentes de menores no acompañados – normalmente menos de 60 al año¹² – pero a través de los cuales viajan los menores para llegar a su país de destino. La mayoría de los países de Europa Central y Oriental se incluyen en esta categoría.

⁷ Especialmente en Francia. Frontex (2010): *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

⁸ 10 845 en 2010, 12 245 en 2009 y 11 715 en 2008, respectivamente. Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Las cifras correspondientes a los menores no acompañados que solicitaron asilo en 2010 fueron 15 en España y 305 en Italia. Eurostat.

¹² Por ejemplo, en 2011 se presentaron 10 solicitudes de asilo procedentes de menores no acompañados en la República Checa y Lituania, 20 en Eslovaquia, 25 en Bulgaria, 55 en Rumanía y 60 en Hungría y Eslovenia. En Estonia y Letonia no se registraron solicitudes de este tipo. Eurostat.

III. RECOPIACIÓN DE DATOS

La recopilación de datos sigue siendo uno de los principales problemas. El hecho de que los menores no acompañados no constituyan un grupo homogéneo y sean atendidos por distintas administraciones hace que la recopilación regular de datos efectuada por los Estados miembros no englobe a la totalidad de esta categoría de inmigrantes. Aunque sí existen datos estadísticos fiables sobre los menores no acompañados que solicitan asilo, hay muchas menos estadísticas sobre los que son inmigrantes irregulares o han sido objeto de trata de seres humanos.

No obstante, en los últimos dos años tanto la recopilación como el intercambio de datos cuantitativos y cualitativos han mejorado notablemente. La revisión en 2011 de las Directrices para la recopilación de datos en virtud del artículo 6 del Reglamento sobre estadísticas¹³ ha permitido a Eurostat recoger datos sobre una categoría adicional de permisos, a saber, los permisos de residencia emitidos para menores no acompañados que no han solicitado asilo o a los que no se ha concedido un permiso de residencia como víctimas de la trata de seres humanos, que ofrece una idea de la escala y la dinámica de la inmigración no relacionada con el asilo¹⁴. En septiembre de 2010 Frontex publicó una evaluación específica de riesgos que analizaba el número, las nacionalidades, las rutas y los medios que facilitan la migración de los menores no acompañados que son solicitantes de asilo¹⁵. La Red Europea de Migración (*European Migration Network – EMN*) ha seguido desempeñando un papel importante en el intercambio de datos referentes a los menores no acompañados. Una encuesta *ad hoc* realizada en el primer trimestre de 2012 facilitó información y estadísticas actualizadas sobre las prácticas relativas a los menores no acompañados que solicitan asilo¹⁶.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)¹⁷, de reciente creación, también participa en el seguimiento y la puesta en común de los datos. Su programa de trabajo para 2012 prevé la creación de un sistema de seguimiento y puesta en común de información sobre los menores no acompañados y la recopilación de datos y el desarrollo de la información sobre el país de origen (IPO)¹⁸.

Perspectivas futuras

Es necesario que los Estados miembros, las instituciones y agencias de la UE, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales dediquen un mayor esfuerzo a la recopilación y el intercambio de datos cuantitativos y cualitativos (incluidas las estadísticas desglosadas por sexo). Hay que mejorar la comparabilidad de los datos recogidos en toda la UE. Se anima a los Estados miembros a continuar recopilando datos sobre los menores no acompañados que solicitan asilo, pero también sobre los que son inmigrantes irregulares o víctimas de la trata de seres humanos. En particular, hay que desglosar mejor los

¹³ Reglamento (CE) n° 862/2007.

¹⁴ Eurostat: *First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship* http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth .

¹⁵ Frontex (2010): *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

¹⁶ *Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics*, Ref. N° 367. Página web de la EMN, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html> .

¹⁷ Reglamento (UE) n° 439/2010, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

¹⁸ Programa de trabajo 2012 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_ES_TRA.pdf .

datos sobre la trata de menores a fin de obtener información sobre los menores no acompañados víctimas de la misma.

La recopilación de datos no debería limitarse a la recopilación inicial, es decir, en el momento en que un menor no acompañado entra en un Estado miembro. Es necesario comprender mejor qué sucede con ellos una vez que están dentro del territorio de la UE. Siempre que sea posible, los Estados miembros deberán recopilar datos cuantitativos y cualitativos referentes al número de menores no acompañados que se fugan de los centros de acogida, los tipos de servicios y de apoyo que se les facilitan en las distintas etapas de los procedimientos aplicables (como procedimientos acelerados, procedimientos en la frontera, determinación de la edad, búsqueda de la familia, designación de tutores, etc.). Por último, también deben recopilarse estadísticas sobre el número de menores no acompañados que retornan a sus países¹⁹.

En 2013-14 la Comisión llevará a cabo un estudio para recoger datos en toda la UE sobre la participación de los menores en procedimientos judiciales penales, civiles y administrativos como parte de un proyecto piloto apoyado por el Parlamento Europeo. En este contexto recopilará estadísticas basadas en indicadores pertinentes y facilitará un texto explicativo sobre la participación de los menores no acompañados en los procedimientos administrativos dentro de la UE.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo facilitará un mayor intercambio de información y la puesta en común de conocimientos mediante reuniones de expertos dedicadas a los menores no acompañados. A finales de 2012 la Oficina publicará un informe sobre Afganistán como país de origen, que incluirá temas específicos pertinentes en relación con los grupos vulnerables, entre ellos los menores no acompañados.

IV. PREVENCIÓN DE LA MIGRACIÓN INSEGURA Y LA TRATA DE SERES HUMANOS

El Plan de acción reconoce que la prevención de la migración insegura y de la trata de menores es el primer paso para abordar eficazmente el problema de la migración de menores no acompañados. Con este fin, la UE y sus Estados miembros han seguido integrando la migración, y en particular la migración de menores, en la cooperación al desarrollo. Asimismo han promovido actividades de sensibilización y formación destinadas a mejorar la detección temprana de las víctimas de la trata de seres humanos y a informar a los menores y a sus familias sobre los riesgos derivados de la migración irregular. Un último ámbito de actividad ha sido el desarrollo de sistemas integrados de protección del menor.

Con arreglo al Programa temático sobre migración y asilo, el Programa temático «Invertir en las Personas», el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, la UE financió una serie de proyectos²⁰ para prevenir la migración insegura y la trata de seres humanos, aumentar la sensibilización de los menores en situación de riesgo y formar personal especializado para detectar este tipo de situaciones. Asimismo la UE continuó ayudando a los terceros países a mejorar su capacidad

¹⁹ Comisión Europea, Dirección General de Interior: *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*, HOME/2009/RFXX/PR/1002, Informe final, Diciembre de 2011, disponible en http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p 27.

²⁰ Véase la lista completa de proyectos en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión citado en la nota 3.

legislativa y administrativa para identificar a los menores que son solicitantes de asilo y víctimas de la trata de seres humanos²¹.

La financiación, tanto nacional como de la UE, de centros en países de origen como Senegal, Marruecos, Moldavia, Egipto, Kenia, Guatemala y Bolivia para ofrecer alojamiento y educación a los menores ha tenido unos resultados alentadores²². También se están poniendo en marcha campañas de información, así como actividades para el desarrollo de capacidades destinadas a los guardias de fronteras y las administraciones nacionales²³.

Un elemento importante para la prevención de la migración insegura y la trata de seres humanos ha sido el compromiso permanente con los terceros países. El problema de los menores no acompañados se ha analizado en el contexto de los diálogos sobre derechos humanos²⁴. La UE ha seguido aplicando sus Directrices para la promoción y protección de los derechos del niño²⁵, y se espera que la revisión de estas Directrices en 2012 se centre más en los más vulnerables, como los menores no acompañados.

El problema de los menores no acompañados se trata en el marco de los diálogos sobre migración y movilidad, como la Asociación UE-África sobre Migración, Movilidad y Empleo y el Proceso de Rabat sobre Migración y Desarrollo. Se debatió en marzo de 2011 en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Sociales y Migración con Marruecos, así como en el Diálogo sobre Migración, Movilidad y Seguridad que se puso en marcha en octubre de 2011 con Túnez y Marruecos. Asimismo, el Plan de Acción del Proceso de Praga 2012-2016²⁶ incluye acciones específicas destinadas a los menores no acompañados.

Los países receptores compartieron prácticas y experiencias en el trabajo con esta categoría de emigrantes en el contexto del G8 y de la Plataforma de Cooperación UE-EE.UU. sobre Migración y Refugio. En 2011 tuvo lugar en España un seminario sobre menores no acompañados como parte de la Plataforma UE-EE.UU. que permitió intercambiar opiniones y prácticas entre los Estados miembros de la UE y los Estados Unidos²⁷.

Con el fin de mejorar la información dirigida a los emigrantes en potencia, la Comisión incluyó una referencia específica a los menores no acompañados en el Portal de la UE sobre Inmigración que se puso en marcha en noviembre de 2011²⁸.

Actuaciones futuras

La UE y los Estados miembros deben seguir tratando el problema de la migración de menores no acompañados en el contexto de la cooperación al desarrollo. Para optimizar la utilización

²¹ Ibídem.

²² Información facilitada por AT, BE, ES, IT, NL y SE.

²³ Información facilitada por BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK y UK.

²⁴ Diálogos sobre derechos humanos con la Unión Africana, Bangladesh, Belarús, Camboya, Canadá, los países candidatos (Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía), China, Egipto, Georgia, India, Israel, Japón, Jordania, Kazajistán, Kirguistán, Laos y Líbano.

²⁵ 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.

²⁶ Plan de Acción del Proceso de Praga para el periodo 2012-2016, Anexo, puntos I.3 y II.4.

²⁷ Seminario *Comprender la situación de los menores no acompañados en EE.UU. y en la UE y poner en común las mejores prácticas en ambas regiones*, Madrid, 31 de mayo de 2011.

²⁸ Véase <http://ec.europa.eu/immigration>, sección *Avoiding the risks*, rúbrica *Children travelling alone*: [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

de los recursos disponibles resulta vital una mayor puesta en común de la información sobre las iniciativas que se estén adoptando y las acciones previstas. Los debates sobre el marco presupuestario de la UE para 2014-2020 deberán dar lugar a una mejor coordinación de los fondos exteriores²⁹.

Asimismo es necesario un compromiso permanente con los países de origen y de tránsito. Una cooperación estable con los terceros países permitirá a la UE y a sus Estados miembros comprender mejor sus necesidades, lo que a su vez ayudará a diseñar y aplicar los futuros proyectos. Es importante que esta cooperación no se limite a las medidas de prevención, sino que también aborde otros aspectos relevantes como el restablecimiento de los vínculos familiares, el retorno seguro de los menores o los riesgos de que sean de nuevo víctimas de la trata de personas. Estos asuntos deberán tratarse también en el contexto de las asociaciones para la movilidad y en los diálogos con los principales países de origen.

Deberán fomentarse más los intercambios con los países de destino de los menores no acompañados fuera de la UE, no solo para compartir experiencias y buenas prácticas, sino también para buscar soluciones concretas referentes a la prevención, la búsqueda de las familias y el retorno seguro.

V. RECEPCIÓN Y GARANTÍAS PROCESALES EN LA UE

El Plan de acción reconocía la importancia de las medidas de recepción para garantizar que se preste la atención y la asistencia adecuadas a los menores no acompañados que se encuentren en el territorio de la UE. Consecuentemente, la UE ha continuado reforzando las medidas de recepción y el acceso a las garantías procesales pertinentes para estos menores.

Se han propuesto modificaciones al Código de Fronteras de Schengen y al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen a fin de mejorar el trato a los menores no acompañados en las fronteras. Se introducirá un módulo de formación sobre menores no acompañados para los guardas de fronteras y se establecerá formalmente una lista de puntos de contacto nacionales a fines de consulta en los que respecta a los menores, de uso obligatorio. La operación conjunta Hammer, coordinada por Frontex, dio lugar a directrices operacionales sobre la atención a los menores, incluidos los menores no acompañados, en las fronteras exteriores. Tras el seminario *Menores no acompañados: los niños que cruzan las fronteras exteriores de la UE en busca de protección*, organizado durante la Presidencia belga, se adoptó un conjunto de recomendaciones para las administraciones nacionales y los participantes transnacionales³⁰.

Respecto a los menores no acompañados que son solicitantes de asilo, la UE está finalizando las negociaciones para la revisión del acervo en materia de asilo, que se espera reforzará la protección de esta categoría de inmigrantes. En diciembre de 2011 se adoptó la Directiva relativa a los requisitos de asilo³¹, que refuerza la disposición relativa a la búsqueda de

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Un presupuesto para Europa 2020*, COM(2011) 500 final.

³⁰ Seminario *Menores no acompañados: los niños que cruzan las fronteras exteriores de la UE en busca de protección*, organizado durante la Presidencia belga los días 9-10 de diciembre de 2010 en Bruselas. La conferencia, cofinanciada por la Comisión (Fondo para las Fronteras Exteriores), se centró en la protección de los menores desde el primer contacto y dio lugar a la adopción de un conjunto de recomendaciones.

³¹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o

miembros de la familia y, por primera vez, ofrece una lista indicativa de consideraciones que deben tenerse en cuenta para determinar el interés superior del menor.

En abril de 2011 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (Directiva sobre la trata de seres humanos)³². Esta Directiva incluye nuevas disposiciones para ofrecer ayuda, apoyo y protección a los menores no acompañados víctimas de la trata de seres humanos. En particular, se pide a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para garantizar que las acciones concretas de asistencia y apoyo a los menores víctimas de la trata de seres humanos se lleven a cabo sobre la base de una evaluación individual de las circunstancias especiales de cada menor víctima, teniendo debidamente en cuenta sus opiniones, necesidades e intereses, a fin de encontrar una solución duradera para el menor. Además, los Estados miembros deberán designar un tutor o representante del menor a partir del momento en que las autoridades lo identifiquen como tal.

La Comisión ha creado un grupo de expertos en menores no acompañados en el proceso de migración, a fin de intercambiar opiniones y prácticas sobre los diversos temas de este ámbito³³. La primera reunión temática, que tuvo lugar el 21 de junio de 2011, estuvo dedicada a la tutela y confirmó que se trata de uno de los elementos cruciales para la protección del menor y que, si bien no existe un modelo único de tutela, sí hay retos comunes a toda la UE, como la necesidad de formación de los tutores. A fin de apoyar las redes de tutores, la Comisión financió el proyecto *European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice*, que está llevando a cabo la Fundación NIDOS³⁴. Asimismo financió un proyecto liderado por la sección neerlandesa de *Defence for Children*, que dio lugar a la formulación de normas fundamentales aplicables a los tutores de menores no acompañados³⁵, al igual que un proyecto para mejorar la calidad de la tutela y la atención a los menores no acompañados que solicitan asilo en Europa Central³⁶.

En 2012 la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) ha concedido prioridad a la creación del grupo de trabajo sobre determinación de la edad, facilitando documentación técnica y un manual sobre determinación de la edad³⁷. En la primavera de 2012 la OEAA envió un cuestionario a los Estados miembros y a las organizaciones de la sociedad civil a fin de

apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DO L 337/9 de 20.12. 2011,

³² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF> .

DO L 101/1 de 15.4. 2011,

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ES:PDF> .

³⁴ Grupo de expertos en menores no acompañados en el proceso de migración (E02402). http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2402&news=1&mod_groups=1&month=02&year=2012&Lang=ES . A sus reuniones asisten expertos de los Estados miembros de la UE, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales e instituciones y agencias de la UE.

³⁵ Fondo Europeo para los Refugiados – Acciones comunitarias 2011.

³⁶ El proyecto *Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe*, dirigido por *Defence for Children*-Países Bajos, fue financiado con arreglo al Programa DAPHNE III y finalizó en 2011. Disponible en <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf> .

³⁷ *Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries*, proyecto realizado por la Organización Internacional para las Migraciones, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf .

³⁸ Programa de trabajo 2012 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_ES_TRA.pdf .

evaluar las políticas y prácticas vigentes en la UE. Sus resultados se utilizarán en los trabajos futuros del grupo de trabajo y contribuirán a la elaboración de directrices.

El grupo de expertos sobre menores no acompañados examinó detenidamente la búsqueda de las familias³⁸ y llegó a la conclusión de que, sin la implicación de los países de origen, no se puede encontrar a las familias, los tutores legales o los organismos adecuados de atención a la infancia, no es posible restaurar los vínculos familiares y los menores no pueden retornar a un entorno seguro. España y Francia presentaron las formas en que cooperan con los países de origen, e Italia explicó la forma en que la OIM lleva a cabo la búsqueda de las familias. Si bien los métodos de cada Estado miembro para buscar a las familias son diferentes, sería útil que compartiesen algunas normas y prácticas nacionales. Se propuso, por tanto, la elaboración de un cuestionario para catalogar la información y poner en común las mejores prácticas a este respecto.

El Informe comparativo 2010 de la Agencia de los Derechos Fundamentales sobre los menores no acompañados solicitantes de asilo en los Estados miembros de la UE analizaba las perspectivas y experiencias respecto a esta categoría de menores en 12 Estados miembros. Identificaba las buenas prácticas y las deficiencias de los sistemas existentes en relación con aspectos como el alojamiento, el acceso a la atención sanitaria, la educación y la formación, la representación legal, el papel de los trabajadores sociales, la determinación de la edad, la búsqueda de la familia y la reunificación³⁹.

En febrero de 2011 la Comisión adoptó la Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño, en la que aborda la protección de los menores en situación vulnerable, como los menores no acompañados. Entre las medidas estudiadas está la promoción del uso de los principios rectores del Consejo de Europa de 2010 sobre justicia accesible a los menores, que incluye disposiciones para los menores no acompañados. Asimismo la Agenda apoya e impulsa el desarrollo de actividades de formación para los jueces y otros profesionales de toda Europa por lo que se refiere a la participación óptima de los menores en los sistemas judiciales.

A lo largo de 2011 la Oficina Europea de Apoyo al Asilo actualizó el módulo del currículo europeo en materia de asilo referente a las entrevistas a los menores. Este módulo analiza las necesidades de formación de los funcionarios que trabajan en temas de asilo en lo que respecta al género, los traumas y la edad, y vela también porque las entrevistas a los menores se lleven a cabo de manera adecuada para ellos⁴⁰.

La financiación sigue siendo un elemento importante para el desarrollo práctico del enfoque común de la UE respecto a los menores no acompañados. En 2011 el Parlamento Europeo aprobó un proyecto piloto que facilitará 1 000 000 EUR de financiación a proyectos sobre políticas de prevención, recepción, protección e integración de los menores no acompañados⁴¹. Reconociendo los límites del planteamiento «sectorial», la propuesta de Reglamento sobre el Fondo de Asilo y Migración de 2011⁴² agrupa el apoyo financiero para la

³⁸ Reunión de 26 de marzo de 2012.

http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2402&news=1&mod_groups=1&month=02&year=2012&Lang=ES

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf.

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>.

⁴¹ Línea presupuestaria 18 03 18: «Proyecto piloto – Análisis de las políticas de recepción, protección e integración de los menores no acompañados en la Unión».

⁴² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración, COM(2011) 751 final.

gestión de la integración, la migración, el asilo y el retorno, y aborda las necesidades de las distintas categorías específicas de nacionales de terceros países, entre ellos los menores no acompañados, de manera más global y coordinada.

Actuaciones futuras

La UE se ha comprometido a revisar el acervo en materia de asilo para finales de 2012. La Comisión ha propuesto un mayor nivel de protección de los menores no acompañados. Hay que prestar atención a la incorporación a las legislaciones nacionales de las disposiciones referentes a esta categoría de inmigrantes. En la medida de lo posible, los seminarios organizados para estudiar la transposición de la Directiva sobre la trata de seres humanos y de la Directiva relativa a los requisitos de asilo, así como de otras directivas futuras en materia de asilo, deberán incluir debates sobre el problema de los menores no acompañados.

La Comisión continuará velando por la correcta aplicación de la legislación de la UE que afecte a los menores no acompañados y por que se solucionen las posibles lagunas en materia de protección.

En cooperación con Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo estudiará nuevas posibilidades de formación sobre la gestión de los casos que impliquen a menores en las fronteras exteriores de la UE, lo que incluirá procedimientos de determinación de la edad y evaluación de las pruebas. Asimismo facilitará un mayor intercambio de información y de puesta en común de conocimientos a través de diferentes reuniones de expertos en menores no acompañados.

La Comisión, con el apoyo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y de los Estados miembros, continuará trabajando en la búsqueda de las familias tanto en la UE como en los terceros países a fin de detectar y promover las mejores prácticas. La UE y los Estados miembros también deberán promover más la cooperación con los países de origen de los menores no acompañados.

La Comisión seguirá poniendo recursos a disposición de los proyectos referentes a los menores no acompañados, aunque hay que intensificar los esfuerzos para la utilización óptima de los fondos. Se invita a los Estados miembros y a las organizaciones de la sociedad civil a presentar propuestas específicas que favorezcan el enfoque común de la UE sobre los menores no acompañados. Los nuevos proyectos centrados en las buenas prácticas para prevenir la desaparición de los menores de las instituciones de asistencia, mejorar sus condiciones de alojamiento y tratar las situaciones que se presentan cuando cumplen 18 años podrían suponer una contribución importante. Por último, es necesario garantizar la disponibilidad de recursos financieros más allá de 2013. El futuro Fondo de Asilo y Migración deberá facilitar la financiación de proyectos referentes a los menores no acompañados.

VI. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS

La mayoría de los Estados miembros de la UE han incorporado a sus legislaciones nacionales la Directiva relativa al retorno⁴³, lo que ha conseguido mejoras importantes para la protección de los menores no acompañados en varios Estados miembros. Las reuniones del Comité de

⁴³ Directiva 2008/115/CE, DO L 348/98 de 24 de diciembre de 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:ES:PDF>.

Contacto sobre la Directiva relativa al retorno prestaron una atención específica a estos menores durante la transposición de dicha Directiva.

Con arreglo al Fondo para el Retorno, la Comisión financió la Plataforma Europea para el Retorno de los Menores No Acompañados y el proyecto del Instrumento Europeo para la Reintegración, dirigido por el Servicio de los Países Bajos para la Repatriación y la Partida que va destinado, entre otros grupos, a los menores no acompañados. El Estudio sobre las prácticas en materia de retorno de menores, financiado por la Comisión, ofrece a los Estados miembros una lista de control para cumplir las buenas prácticas a la hora de considerar el retorno de los menores a países terceros⁴⁴. El Programa de trabajo para 2011 del Fondo para el Retorno pedía proyectos para la búsqueda de las familias y la supervisión de los menores retornados, así como para centros de acogida destinados a los menores no acompañados que retornan a sus países.

El Fondo Europeo para los Refugiados y el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países conceden prioridad a esta categoría de inmigrantes, siempre que las actividades de que se trate puedan optar a una cofinanciación más elevada⁴⁵.

La modificación, en marzo de 2012, del Fondo Europeo para los Refugiados⁴⁶, que establecía el Programa conjunto de Reasentamiento, intensifica el papel de la UE como suministradora de protección internacional a los menores no acompañados. El nuevo Programa ofrece incentivos financieros para animar a los Estados miembros a participar en el reasentamiento en la UE de los menores no acompañados a los que se haya concedido el estatus de refugiados en un país tercero.

Actuaciones futuras

El informe sobre la aplicación de la Directiva relativa al retorno, que deberá elaborar la Comisión para diciembre de 2013, examinará muy de cerca la aplicación de las disposiciones relativas a los menores no acompañados.

El Fondo para el Retorno seguirá poniendo financiación a disposición de las actividades que afectan a esta categoría de inmigrantes. Se invita a los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil a utilizar todo el potencial de los recursos financieros disponibles con arreglo a este Fondo.

La Comisión seguirá propugnando la inclusión de los menores no acompañados en las prioridades de reasentamiento del Programa de Reasentamiento de la Unión previsto para 2014-2020 por el Fondo de Asilo y Migración.

⁴⁴ Comisión Europea, Dirección General de Interior: *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors* HOME/2009/RFXX/PR/1002, Informe final, Diciembre de 2011, disponible en http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p 160.

⁴⁵ El 75 % en vez del 50 %.

⁴⁶ Decisión nº 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de marzo de 2012, que modifica la Decisión nº 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general *Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios*.

VII. CONCLUSIONES

El Plan de acción de la Unión sobre los menores no acompañados y las conclusiones del Consejo han sido pasos importantes para perfilar un enfoque común de la UE basado en los derechos respecto a esta categoría de menores inmigrantes.

Este enfoque común ha posibilitado reflexiones estratégicas transversales más efectivas sobre la forma de tratar la situación de los menores, independientemente de su estatus migratorio, y ha facilitado el debate entre las instituciones de la UE, las administraciones nacionales y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en diferentes foros políticos, dando lugar a un mayor intercambio de conocimientos y prácticas en la materia. Gracias a este enfoque común se ha concedido mayor importancia a la financiación de medidas destinadas a solucionar la situación de estos menores. El reconocimiento explícito del interés superior del menor como principio rector ha contribuido a la adopción de disposiciones que garantizan una protección creciente en los nuevos instrumentos legislativos de la UE para esta categoría de inmigrantes, especialmente vulnerable.

La llegada de menores no acompañados al territorio de la UE no constituye un fenómeno temporal, sino una característica crónica de la inmigración a la UE. Existe, y seguirá existiendo, la necesidad de un enfoque común respecto a los menores no acompañados para poder continuar respondiendo de manera efectiva, y respetando plenamente los derechos de los menores, a este desafío complejo y transnacional tanto a escala nacional como europea.

A lo largo de los últimos dos años la Comisión ha prestado especial atención a garantizar mayor coordinación y coherencia entre los diversos instrumentos legislativos, financieros y políticos relativos a los menores no acompañados. Las acciones llevadas a cabo han contribuido a mejorar la recopilación de datos, la prevención de la inmigración insegura y de la trata de seres humanos, la protección de los menores una vez que han llegado a la UE y la búsqueda de soluciones duraderas.

No obstante, la elaboración de un enfoque común de la UE respecto a los menores no acompañados es un proceso permanente y progresivo. Requiere nuevos esfuerzos en materia de puesta en común de los conocimientos sobre el fenómeno, así como la concepción y aplicación de medidas legislativas y de otro tipo para garantizar la protección adecuada de los menores y, en particular, mejores métodos para encontrar soluciones duraderas. En este contexto, la Conferencia sobre menores no acompañados organizada por la Presidencia danesa de la UE y *Save the Children* en junio de 2012 supuso una aportación sumamente útil para el segundo periodo de aplicación del Plan de acción.

La Comisión seguirá concediendo prioridad a la financiación de proyectos que afecten a los menores no acompañados. Se anima a los Estados miembros y a las organizaciones internacionales y no gubernamentales a aprovechar plenamente los recursos financieros disponibles. Asimismo, la adopción del futuro instrumento financiero –el Fondo de Asilo y Migración– garantizará la financiación coherente de actividades para este grupo de migrantes. La UE, a través de sus instrumentos de ayuda exterior, continuará financiando iniciativas en los terceros países y regiones sobre temas relacionados con los menores no acompañados.

Asimismo se invita a otros agentes institucionales de la UE a estudiar qué medios podrían aportar para contribuir a una aplicación más efectiva. Se anima a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, como partes interesadas y agentes

importantes en este ámbito, a seguir contribuyendo a la aplicación del enfoque común de la UE.

La UE y sus Estados miembros deben intensificar los esfuerzos que ya llevan a cabo para colaborar con los terceros países que son países de origen, tránsito y destino, a fin de progresar en el enfoque común de la UE respecto a los menores no acompañados. La situación de estos menores deberá seguir tratándose en el contexto de la política exterior de migración, como está previsto en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Sin la participación de los países de origen no será posible avanzar en temas como el restablecimiento de la unidad familiar o la garantía de un retorno seguro. Por último, la colaboración con terceros países para prevenir la inmigración insegura requiere la coordinación con la ayuda al desarrollo y la cooperación.