

Bruselas, 12.4.2017
COM(2017) 211 final

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

Protección de los menores migrantes

{SWD(2017) 129 final}

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el número de menores migrantes que llegan a la Unión Europea, muchos de ellos no acompañados, ha aumentado de manera drástica. En 2015 y 2016, alrededor del treinta por ciento de los solicitantes de asilo en la Unión Europea eran menores¹. El total de menores solicitantes de asilo en los últimos seis años se ha multiplicado por seis².

Detrás de las estadísticas hay menores concretos que viven una serie de experiencias vinculadas a la migración, muchas de ellas traumáticas. Los menores migrantes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad debido a su edad, a la lejanía de sus hogares y, a menudo, a la separación de sus padres o cuidadores. Por tanto, necesitan una protección específica y adecuada.

Los migrantes menores de ambos sexos están expuestos a riesgos y han sufrido con frecuencia formas extremas de violencia, explotación, tráfico de seres humanos y abusos físicos, psicológicos y sexuales, antes y/o después de su llegada al territorio de la UE. Pueden correr el riesgo de verse marginados y de acabar dándose a actividades criminales o radicalizándose. Algunos niños pueden desaparecer o ser separados de sus familias. Las niñas están especialmente expuestas al riesgo de matrimonios forzados mientras sus familias experimentan dificultades en situaciones precarias o desean protegerlas de ulteriores violencias sexuales. Los riesgos se exacerban cuando los niños viajan sin acompañamiento o se ven obligados a compartir instalaciones saturadas con adultos extraños.

De lo que se trata al proteger a los menores es, ante todo, de los valores europeos de dignidad, solidaridad y respeto por los derechos humanos. Asimismo, es una cuestión de aplicación del Derecho de la Unión y de observancia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la legislación internacional de derechos humanos relativa a los derechos del menor. Por ello, proteger a todos los menores migrantes constituye una prioridad, en todas las fases de la migración e independientemente de su estatuto.

La Unión Europea y sus Estados miembros han intervenido activamente en este ámbito durante muchos años. Las actuales políticas y la legislación vigente de la UE proporcionan un sólido marco para la protección de los derechos de los menores migrantes que abarca todos los aspectos, incluidas las condiciones de acogida, la tramitación de sus solicitudes y la integración. El **Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)**³ ha sido crucial para crear una mayor concienciación en cuanto a las necesidades de protección de los menores migrantes no acompañados y para la promoción de las medidas protectoras⁴. La Agenda Europea de Migración⁵ y la Comunicación sobre el estado de su ejecución⁶ han tratado muy recientemente la cuestión de la protección de los menores migrantes. La Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» ha servido de orientación a efectos de reducir la pobreza infantil

¹ En el presente documento, los términos «menores migrantes» o «menores» abarcan a todos los menores nacionales de terceros países (personas de menos de 18 años) desplazados a la fuerza o que migran tanto hacia la UE como dentro de su territorio, ya sea con su familia (en sentido amplio), con una persona que no sea miembro de su familia (menores separados) o solos, e independientemente de que soliciten o no asilo. Esta Comunicación emplea la definición de menor «no acompañado» establecida en el párrafo 8 de la Observación general n.º 6 del Comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

³ C(2010) 213 final.

⁴ Junto con la presente comunicación se presenta un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la ejecución del Plan de Acción desde 2012, SWD(2017)129

⁵ COM(2015) 240 final.

⁶ COM(2016) 85 final.

y de mejorar el bienestar de los menores a través de medidas generales y específicas⁷. De resultados, contamos con una gran variedad de conocimientos y buenas prácticas en los Estados miembros sobre la protección de menores migrantes.

A pesar de esta buena práctica y de los progresos alcanzados en los Estados miembros, el reciente aumento fuerte y repentino en el número de llegadas de menores migrantes ha ejercido presión sobre los sistemas y las administraciones nacionales y ha puesto de manifiesto carencias y deficiencias en la protección de todas las categorías de menores migrantes. El **10.º Foro anual sobre los derechos del menor y la protección de los menores migrantes**, organizado por la Comisión en los días 28-30 de noviembre de 2016⁸, las discusiones mantenidas en varias mesas redondas específicas en la que participaron oenegés y organizaciones internacionales, y la conferencia «*Lost in Migration*» («Perdidos en la migración»), celebrada los días 26-27 de enero de 2017⁹, han puesto de manifiesto la necesidad de acciones específicas para proteger más eficazmente a los menores migrantes. El informe del representante especial del Secretario General del Consejo de Europa para la migración y los refugiados, de 23 de marzo de 2017, apuntaba también a los principales retos a que se enfrentan los menores migrantes en Europa¹⁰.

En vista del cada vez mayor número de menores migrantes que llegan a Europa y de la creciente presión sobre los sistemas nacionales de gestión de la migración y de protección de menores, la presente Comunicación establece una serie de medidas que han de ser aplicadas o puestas en práctica de forma más eficaz y en este momento por la Unión Europea y sus Estados miembros, con el apoyo, asimismo, de las agencias de la UE pertinentes (la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo [EASO] y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [FRA]).

La presente Comunicación se basa en las iniciativas de la UE pertinentes adoptadas para hacer frente a los retos migratorios, incluidas las garantías específicas adicionales propuestas en el contexto de la reforma de la legislación de la UE en materia de asilo¹¹, el Plan de acción en materia de integración¹² y la recomendación de la Comisión en materia de retorno¹³ que acompaña al nuevo Plan de acción en materia de retorno¹⁴. Por tanto, el objetivo consiste en proponer **una serie de medidas coordinadas y efectivas** para dar respuesta a las urgentes carencias en la protección de los menores y a las necesidades a las que estos se enfrentan una vez llegan a Europa, que van desde la identificación, la acogida o la aplicación de garantías procesales hasta la aplicación de soluciones duraderas. También existe margen para reforzar las medidas transversales en todas las fases de la migración, como por ejemplo un uso mejor y más selectivo del apoyo financiero de la UE, la mejora de la recogida de datos sobre menores migrantes o la impartición de formación a todos aquellos que trabajan con menores migrantes. Estas medidas se aplicarán tratando de generar sinergias con las adoptadas por la Unión Europea para proteger a los menores a escala mundial, incluido en los países de origen y tránsito.

⁷ Recomendación 2013/112/UE de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» (DO L 59 de 2.3.2013, p. 59).

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456.

⁹ http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/srs-g-identifies-main-challenges-for-migrant-and-refugee-children-in-europe>.

¹¹ Véanse http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm y http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm.

¹² COM(2016) 377 final.

¹³ C(2017) 1600 final.

¹⁴ COM(2017) 200 final.

Es necesario progresar en todos estos ámbitos, que forman parte integrante del **enfoque integral de la UE para la gestión de la migración** y para garantizar la **protección efectiva de los menores migrantes** con vistas a reforzar la cooperación transfronteriza¹⁵.

El principio del **interés superior del menor** debe constituir siempre la consideración primordial en todas las actuaciones o decisiones relativas a menores.

2. ABORDAR LAS CAUSAS PROFUNDAS Y PROTEGER A LOS MENORES EN LAS RUTAS MIGRATORIAS: REFORZANDO AÚN MÁS LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

La protección de los menores migrantes empieza por abordar las **causas profundas** que conducen a tantos de ellos a embarcarse en viajes peligrosos hacia Europa. Esto requiere abordar la persistencia de conflictos violentos y, a menudo, prolongados, los desplazamientos forzados, las desigualdades en los niveles de vida, la escasez de oportunidades económicas y la falta de acceso a servicios básicos mediante un esfuerzo continuo para erradicar la pobreza y la privación y desarrollar sistemas integrados de protección de menores en terceros países¹⁶. La Unión Europea y sus Estados miembros han acrecentado sus esfuerzos por establecer un marco global de política exterior para reforzar la cooperación con sus países socios con el fin de integrar la protección de los menores en todas sus políticas y acciones a nivel global, regional y bilateral. La Unión Europea está plenamente comprometida con la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que hace un llamamiento en favor de un mundo en el que todos los menores crezcan sin sufrir violencias ni explotación, vean protegidos sus derechos y tengan acceso a una educación y una atención sanitaria de calidad.

En la **declaración política de la Cumbre de La Valeta de 2015 y su Plan de acción**¹⁷ se hace un llamamiento en favor de la prevención y la lucha contra la migración ilegal, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos (haciendo especial hincapié en mujeres y niños), al tiempo que llama la atención sobre la necesidad de abordar las causas profundas de la migración ilegal y no segura. Con la adopción del Marco de Asociación¹⁸ en 2016, la migración ha sido más firmemente integrada en la política exterior de la UE para abordar sus causas profundas y reorientar la ayuda al desarrollo de la UE.

Actualmente, se encuentran en curso una serie de actuaciones concretas para poner en práctica el enfoque mencionado anteriormente y centrarse en **apoyar el desarrollo de mecanismos de protección del menor en los países socios**, poniendo especial énfasis en los menores no acompañados con el fin de garantizar un entorno seguro para los menores en la ruta migratoria. Por ejemplo, el proyecto «Mejorar la Gestión de la Migración» (46 millones EUR) aspira a mejorar la gestión migratoria a escala regional en el Cuerno de África, facilitando protección especial a los menores no acompañados y separados que han caído en las redes de trata de seres humanos y de tráfico ilícito de migrantes. En el marco del Programa regional de protección y desarrollo, en cuyo contexto se están llevando a cabo proyectos en Etiopía (30 millones EUR), Kenia (15 millones EUR), Somalia (50 millones EUR) y Uganda (20 millones EUR), se pone un especial énfasis en la

¹⁵ En consonancia con los «diez principios de los sistemas integrados de protección a la infancia» — http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_forum_roc_background_en.pdf.

¹⁶ Véase la Comunicación de la Comisión « Vivir con dignidad:« »de la dependencia de ayudas a la autosuficiencia», COM(2016) 234 (final).

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

¹⁸ COM(2016) 385 final.

protección de los menores no acompañados con objeto de crear soluciones en materia de desarrollo y protección basadas en datos empíricos, innovadoras y sostenibles, tanto para los refugiados como para las comunidades que los acogen, incluido el acceso a derechos y servicios básicos y su prestación. En África Occidental, se presta apoyo a los países de origen y de tránsito para reforzar la cooperación regional en materia de protección de menores, ayudando a la Red de África Occidental para la protección de menores en desplazamiento mediante la asistencia en el desarrollo de normas de protección comunes y mecanismos de retorno y reintegración sostenibles. Actualmente, se están ejecutando en la región otras medidas selectivas específicas, centradas por ejemplo, como sucede en Mauritania, en las víctimas potenciales de la trata de menores.

La migración ilegal de menores no acompañados a la UE a través de rutas peligrosas los expone a la trata de menores y a la explotación, y pone su salud —cuando no sus vidas— en riesgo. Se han intensificado las **campañas de sensibilización** sobre los riesgos y peligros a que se enfrentan los menores a lo largo de las rutas migratorias.

Las **operaciones de ayuda humanitaria financiadas por la UE** seguirán tomando en consideración las necesidades específicas y las vulnerabilidades de los menores de ambos sexos y garantizando su protección mientras estén desplazados. Cuando proceda, se prestará apoyo tanto en el país de origen como a lo largo de las diferentes rutas migratorias, incluyendo la prevención de la violencia y la respuesta a esta (también en el caso de la violencia sexual), la gestión de casos, el registro y la recuperación de la documentación perdida, la localización de las familias y su reunificación, el apoyo psicosocial, la educación y la información y la puesta a disposición de refugios de emergencia para los menores no acompañados¹⁹. A modo de ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha llevado a cabo actividades de protección de menores en Sudán del Sur, centrándose especialmente en la prevención de la separación y en la respuesta a esta, en la localización y reunificación de familias; el apoyo psicosocial; la educación en materia de riesgo por minas y otros mensajes de prevención para salvar vidas; y la liberación y reinserción de niños asociados a fuerzas y grupos armados. En Irak, Save the Children proporciona asistencia inmediata para salvar vidas a los menores afectados por la crisis de Mosul y a sus familias, y facilita el acceso a una educación inclusiva y de calidad y a servicios de protección de menores para desplazados internos y para los menores de ambos sexos de las comunidades de acogida. En Afganistán, la Organización Internacional para las Migraciones proporciona asistencia en la protección humanitaria de los menores afganos vulnerables no acompañados e indocumentados.

En respuesta a la crisis siria, y teniendo en cuenta que la mitad de los afectados por ella son, tanto dentro como fuera de Siria, menores, la Comisión ha estado trabajando para alcanzar el objetivo de la Conferencia de Londres²⁰ de **proporcionar educación a todos los menores refugiados**. Se han aportado más de 700 millones EUR para proporcionar acceso a la educación a los niños desplazados por la crisis siria, ya sea a través del Mecanismo para los refugiados en Turquía o mediante el Fondo fiduciario de la UE en respuesta a la crisis siria en toda la región. Estos esfuerzos incluyen el establecimiento de una cooperación regional en materia de educación con UNICEF que abarca al Líbano, Turquía y Jordania, y de una cooperación con la SPARK (Universidad Alemana de Jordania), el British Council, el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), Nuffic, Expertise France y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el fin de contribuir a facilitar el acceso a una educación superior de calidad mediante la concesión de becas a estudiantes vulnerables y desplazados internos en Siria, así como a los refugiados sirios. En

¹⁹ Véase SWD(2016) 183 final - «Protección humanitaria: Reforzando la protección a fin de reducir los riesgos para las personas en crisis humanitarias»

²⁰ Véase la declaración de la conferencia <https://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/>

la conferencia celebrada en Bruselas los días 4 y 5 de abril sobre el Apoyo al futuro de Siria²¹, la Comisión, junto con los demás participantes en la conferencia, acordó continuar trabajando en pos de garantizar que no haya una generación perdida de menores en Siria y en la región y de conseguir que todos los menores refugiados o vulnerables en las comunidades de acogida tengan acceso a una educación de calidad, tanto en el caso de los niños como en el de las niñas.

Las recientemente revisadas **Directrices de la UE para la promoción y protección de los derechos del menor**²² reiteran el compromiso de la UE de promover y proteger la indivisibilidad de los derechos del menor en sus relaciones con terceros países, incluidos los de origen o tránsito. Estas directrices dan orientaciones al personal de las instituciones de la UE y los Estados miembros sobre el modo de poner en práctica un enfoque que refuerce el sistema con el fin de garantizar la protección de los derechos de todos los menores. En las conclusiones adoptadas el 3 de abril de 2017²³, el Consejo subrayó que la Unión Europea seguirá **participando activamente en los procesos conducentes a la elaboración del Pacto Mundial sobre Refugiados y del Pacto Mundial sobre Migración**, a raíz de la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016²⁴. En este contexto, el Consejo reafirmó la necesidad de proteger a todos los menores refugiados y migrantes independientemente de su estatuto, así como de dar prioridad en todo momento al interés superior de los menores, incluidos los menores no acompañados y aquellos separados de sus familias, cumpliendo íntegramente con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos.

Medidas clave:

La Comisión y los Estados miembros deben:

- priorizar las actuaciones dirigidas a reforzar los sistemas de protección del menor a lo largo de las rutas migratorias en el contexto de la aplicación de la declaración política, el Plan de Acción y el Marco de Cooperación de la Cumbre de La Valeta, así como en el marco de la cooperación al desarrollo;
- apoyar a los países socios en el desarrollo de sistemas nacionales fuertes de protección de menores y servicios de registro civil, así como en la cooperación transfronteriza en materia de protección de menores;
- apoyar proyectos destinados a la protección de los menores no acompañados en terceros países a lo largo de las rutas migratorias, particularmente con el fin de prevenir la trata y el tráfico de menores;
- aplicar activamente las Directrices de la UE para la promoción y protección de los derechos del menor.

3. IDENTIFICACIÓN Y PROTECCIÓN RÁPIDAS Y COMPLETAS

Tras su llegada a la Unión Europea, los menores migrantes han de ser, en todo caso, **identificados y registrados como menores**, utilizando un conjunto de datos uniforme en toda la Unión Europea (para indicar, por ejemplo, si se trata de un menor no acompañado, separado o que viaja con familiares, su nacionalidad o condición de apátrida, la edad, el sexo, etc.). Los menores deben gozar

²¹ Véase la declaración de la conferencia <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/05-syria-conference-co-chairs-declaration/>

²² Directrices de la UE para la promoción y protección de los derechos del menor, 7 de marzo de 2017, 6846/17. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22017/guidelines-promotion-and-protection-rights-child-es>.

²³ Conclusiones del Consejo sobre la promoción y protección de los derechos del menor, 3 de abril de 2017, 7775/17.

²⁴ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, A/71/L.1*, 13 de septiembre de 2016.

de prioridad en todos los procedimientos relacionados con las fronteras y recibir un apoyo adecuado por parte de personal especializado en el proceso de identificación y registro. En particular, deben adoptar, a la hora de recoger impresiones dactilares y datos biométricos, enfoques adaptados a las necesidades de los menores y respetuosos y sensibles con respecto al género. Las vulnerabilidades y las necesidades especiales de protección, incluidas las relativas a la asistencia sanitaria, deben ser evaluadas de forma sistemática e individual.

Los menores, especialmente los no acompañados, están aún más expuestos a los riesgos de la **explotación y trata de menores**²⁵. Los menores son un grupo especialmente vulnerable de víctimas de los tratantes de personas, y el riesgo de verse afectado por tales prácticas se ha acrecentado debido al gran número de menores que llegan a la Unión Europea. Hay que poner especial cuidado en atender las necesidades de los menores de ambos sexos que puedan haber sido víctimas de cualquier forma de violencia sexual o de género. Sin embargo, las derivaciones necesarias a sistemas nacionales de protección de menores y/o mecanismos de derivación contra la trata de personas no siempre tienen lugar o, si se producen, no se realizan siempre con la celeridad deseable. Es difícil identificar a los menores que son apátridas —por ejemplo, por haber nacido de padres apátridas o debido a discriminación de género en las leyes sobre la nacionalidad del país del que es nacional su madre—, lo cual puede retrasar la determinación de su estatuto en la Unión Europea.

Por tanto, en los primeros momentos de la fase de identificación y registro debe encontrarse presente una **persona responsable de la protección del menor**. Los Estados miembros que se encuentran en primera línea deben, cuando sea necesario, contar con el apoyo de otros Estados miembros mediante el despliegue de expertos por parte de las agencias de la UE. Existe una necesidad urgente de integrar la protección de menores en los puntos críticos mediante la designación, en cada uno de ellos, de un funcionario de protección de menores que actúe como punto de contacto para todas las cuestiones relativas a los menores, con independencia de que los niños sean solicitantes o no de protección internacional.

A menudo, los procesos transfronterizos de **localización y reunificación de familias**, incluso en los países de tránsito y de origen, no se llevan a cabo, se retrasan o empiezan demasiado tarde. Los procedimientos deben ser más fluidos y rápidos para todos los menores, ya soliciten esta protección internacional (y puedan, por tanto, optar a ser trasladados en aplicación del Reglamento de Dublín)²⁶ o en virtud de la Directiva de reagrupación familiar, cuando proceda²⁷. Además, han de tomarse medidas a fin de verificar los vínculos familiares de los menores separados que viajen con adultos antes de que estos sean derivados o de que se otorgue la tutela al adulto acompañante.

Los **migrantes menores desaparecidos** tienen el mismo derecho a protección que los menores nacionales protegidos. Hacer frente al fenómeno de los menores desaparecidos exige la creación de mecanismos de prevención y respuesta eficaces. Para su protección, los menores desaparecidos encontrados en cualquier lugar del territorio de la UE han de ser identificados, registrados y derivados a las autoridades de protección de menores con celeridad.

Deben existir protocolos y procedimientos para **informar sistemáticamente y actuar** en casos de menores no acompañados que desaparezcan²⁸. Los administradores de los centros de acogida, en

²⁵ Véase COM(2016) 267 final.

²⁶ Reglamento (UE) n.º 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, DO L 180 de 29.6.2013, p 31.

²⁷ Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3.10.2003, p. 12.

²⁸ Véase, por ejemplo, el enfoque global sueco en materia de menores no acompañados desaparecidos (elaboración de mapas nacional/análisis/acciones de seguimiento). <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/manskliga-rattigheter/ensamkommande-barn-som-forsvinner/Sidor/mapping-analysis-follow-up-on-missing-unaccompanied-minors-in-sweden.aspx>.

particular, así como otras personas implicadas en el cuidado de menores han de informar de los casos de menores desaparecidos a la policía. Cuando proceda, ha de recurrirse a las líneas directas para menores desaparecidos (número 116 000, operativa en todos los Estados miembros de la UE) y los mecanismos nacionales de alerta en materia de menores. Todos los casos de menores no acompañados desaparecidos han de ser registrados por la policía, que debe alertar sobre la desaparición en el Sistema de Información de Schengen (SIS) y mantenerse en contacto con la oficina nacional SIRENE. Los Estados miembros deben también solicitar que se dicte una orden de Interpol sobre personas desaparecidas²⁹, haciendo que también participe cuando proceda, Interpol. Entre las medidas para lograr una mayor sensibilización sobre la cuestión de los menores desaparecidos podrían incluirse también campañas de información en lugares públicos pertinentes.

La reforma del SIS propuesta recientemente incluye una propuesta para añadir una clasificación a la alerta de menor desaparecido en el sistema, indicando, cuando se sepa, las circunstancias de la desaparición, así como el hecho de que el menor no está acompañado y/o es una víctima de trata de personas³⁰. Se está trabajando en un sistema automatizado de detección de impresiones dactilares en el SIS. Esto permitirá realizar búsquedas en el SIS por medio de impresiones dactilares de modo que pueda identificarse a los menores necesitados de protección de forma más fiable. Reducir la edad para la toma de impresiones dactilares e imágenes faciales de los 14 a los 6 años, tal como se propone en el Reglamento Eurodac revisado, podría también contribuir a la localización de los niños desaparecidos³¹. Por otro lado, el futuro sistema de entrada y salida³² ayudará también a mejorar la identificación y detección de menores nacionales de terceros países que desaparezcan en Europa.

Medidas clave:

Para 2017, con el apoyo de la Comisión y de las agencias de la UE, se anima a los Estados miembros a:

- recoger e intercambiar datos comparables para facilitar la localización transfronteriza de menores desaparecidos y verificar los vínculos familiares;
- aplicar, a la hora de recoger impresiones dactilares y datos biométricos, enfoques adaptados a las necesidades de los menores y sensibles con respecto al género;
- garantizar que, en cada punto crítico, se encuentre presente en los primeros momentos de la fase de identificación y registro una persona responsable de la protección del menor;
- establecer los procedimientos y protocolos necesarios para informar sistemáticamente de todos los casos de menores no acompañados desaparecidos y tomar las medidas adecuadas.

4. ACOGER ADECUADAMENTE EN LA UNIÓN EUROPEA

Las **condiciones de acogida para menores** migrantes incluyen no solo un alojamiento seguro y apropiado, sino también todos los servicios de apoyo necesarios para garantizar el interés superior del menor y su bienestar, como por ejemplo una representación independiente, acceso a educación, sanidad, apoyo psicosocial, actividades de ocio y medidas relacionadas con la integración.

Las instalaciones de acogida no siempre se adaptan a las necesidades de los menores, y el personal no siempre cuenta con la formación o cualificación pertinentes para trabajar con ellos. Todavía no

²⁹ Teniendo en cuenta como corresponde las garantías para evitar exponer a los solicitantes de protección internacional o a sus familias al riesgo de daños graves por actores en terceros países.

³⁰ COM(2016) 883 final.

³¹ COM(2016) 272 final.

³² COM(2016) 194 final.

existen medidas apropiadas de protección de menores y de seguridad en todas las instalaciones de acogida. Las evaluaciones de las necesidades individuales pueden no llevarse a cabo o ser inadecuadas, impidiendo la implementación de una respuesta individualizada a las necesidades de cada menor. Si bien el recurso a hogares o familias de acogida para menores no acompañados ha aumentado en los últimos años y ha demostrado ser exitoso a la par que eficiente en términos económicos, esta solución sigue estando infrutilizada. Es necesaria la prestación de apoyo psicológico a los menores traumatizados y sus familias, así como servicios específicos para los menores de ambos sexos que puedan haber sufrido violencia sexual o de género, promovándose el acceso a los servicios de cuidados sexuales y reproductivos. Los menores que vivan en comunidades pueden verse enfrentados a obstáculos para acceder a la atención sanitaria y a la educación. A los menores no siempre se les garantiza un acceso temprano a la educación, a pesar de que se trata de un derecho humano reconocido en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y de ser esencial para garantizar su futuro y bienestar.

Para hacer frente a estos retos, la Comisión continuará priorizando el acceso seguro a la educación —tanto formal como informal—, reduciendo el tiempo durante el cual la educación del niño se ve interrumpida³³. Ha de hacerse todo lo posible por garantizar la disponibilidad de condiciones de acogida apropiadas y seguras y por que estas sean accesibles. Entre las opciones apropiadas podrían figurar, especialmente para los menores no acompañados, el acogimiento con familiares adultos o familias de acogida, los centros de alojamiento adaptados a las especificidades de los menores u otros alojamientos apropiados como, por ejemplo, centros de acogida abiertos y supervisados de manera estricta destinados a garantizar la protección de los niños, o soluciones habitacionales independientes de pequeña escala para los menores de más edad³⁴. Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de las Naciones Unidas son normas pertinentes a estos efectos³⁵.

En algunos casos, los menores han sido alojados en instalaciones cerradas debido a la escasez de instalaciones de acogida alternativas adecuadas. Habida cuenta del **impacto negativo del internamiento** en los menores, el internamiento administrativo debería emplearse, en consonancia con el derecho de la UE, exclusivamente en circunstancias excepcionales, cuando sea estrictamente necesario, únicamente como último recurso, durante el período de tiempo más breve posible y en ningún caso en instalaciones penitenciarias.

Además, cuando existan motivos para el internamiento, deberá hacerse todo lo posible por garantizar que exista y sea accesible una gama viable de alternativas a la detención administrativa de los menores migrantes³⁶, también mediante el apoyo aportado por los fondos de la UE. La promoción de alternativas al internamiento será el tema principal del 11.º foro sobre los derechos del niño (noviembre de 2017).

El establecimiento de **sistemas de supervisión efectivos** a escala nacional debería también contribuir al buen funcionamiento de los centros de acogida, garantizando que los intereses comerciales (en el caso de los centros gestionados con ánimo de lucro) no prevalezcan sobre la protección de los menores. Con el fin de apoyar a los Estados miembros, en 2017 la EASO desarrollará orientaciones

³³ En particular a través del Instrumento de ayuda de emergencia. http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/emergency-support-within-eu_en

³⁴ Tal como se establece en el artículo 24 de la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), DO L 180 de 29.6.2013, p. 96.

³⁵ <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>

³⁶ Ver el artículo 11 de la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), DO L 180, 29.6.2013, p. 96, y, como lectura para procurarse información de fondo, las Directrices en materia de internamiento del ACNUR, así como los puntos 84-88 de «Alternativas al internamiento». http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42359

específicas sobre normas operativas e indicadores relativos a las condiciones materiales de acogida de menores no acompañados, además de las orientaciones sobre condiciones de acogida ya desarrolladas el año pasado y que se aplican a todos los solicitantes de asilo.

Medidas clave:

Para 2017, con el apoyo de la Comisión y de las agencias de la UE, se anima a los Estados miembros a:

- garantizar la realización, en el momento de llegada, de evaluaciones individualizadas sobre la vulnerabilidad y las necesidades relacionadas con el género y la edad, así como a tener en cuenta dicha evaluación en todos los procedimientos posteriores;
- asegurar que todos los menores puedan recibir oportunamente atención sanitaria (incluidos los cuidados preventivos) y apoyo psicosocial, así como educación formal inclusiva, con independencia del estatus del menor y/o de sus progenitores.
- garantizar la disponibilidad de una gama de opciones alternativas de cuidados para menores no acompañados, incluidos las que recurren a hogares o familias de acogida;
- integrar las políticas de protección de menores en todas las instalaciones de acogida de menores, entre otras cosas mediante la designación de una persona responsable de su protección;
- garantizar y supervisar la disponibilidad de una gama viable de alternativas al internamiento administrativo de menores migrantes, así como el acceso a estas;
- garantizar la existencia de un sistema adecuado y efectivo de supervisión de la acogida de menores migrantes;
- aprovechar plenamente las futuras orientaciones de la EASO sobre normas operativas e indicadores sobre las condiciones materiales de acogida de menores no acompañados.

5. GARANTIZAR UN ACCESO RÁPIDO Y EFECTIVO A LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DEL ESTATUS Y DE APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES

Han de aplicarse **garantías apropiadas** a todos los menores presentes en el territorio de la Unión Europea, incluyendo todas las fases del procedimiento de retorno y asilo. Actualmente, se hace necesario reforzar una serie de medidas clave de protección, especialmente en lo relativo al acceso a la información, la representación legal y la tutela, el derecho a ser oído, al derecho a la tutela judicial efectiva y a evaluaciones de edad multidisciplinarias y respetuosas de los derechos.

Los **tutores** desempeñan una función crucial a la hora de garantizar el acceso a los derechos y de salvaguardar los intereses de todos los menores no acompañados, incluidos aquellos que no solicitan asilo. Pueden, cooperando con otros actores, contribuir a generar confianza en el menor y a garantizar su bienestar, incluido en lo relativo a la integración. Los tutores también pueden ayudar a prevenir que los menores desaparezcan o se conviertan en víctimas de la trata de seres humanos. Actualmente, existen deficiencias importantes en el funcionamiento de los sistemas de tutela en algunos Estados miembros, especialmente en lo relativo al número de tutores disponibles adecuadamente cualificados y a la rapidez con la que son designados. Cuando proceda, deben reforzarse las instituciones de tutela. Es necesario contratar a un número suficiente de tutores, designarlos con mayor celeridad y equiparlos mejor para la realización de sus tareas. Asimismo, existe una urgente necesidad de desarrollar e intercambiar buenas prácticas y orientaciones entre los tutores y las autoridades de tutela en los Estados miembros. Por ello, en 2017 se establecerá una red europea de tutela.

Las propuestas presentadas en 2016 por la Comisión para reformar el **Sistema Europeo Común de**

Asilo reconocen el papel fundamental que desempeñan los tutores para los menores no acompañados e intentan reforzar las garantías específicas aplicables a los menores³⁷. La propuesta de un Reglamento sobre procedimientos de asilo³⁸ pretende reforzar los sistemas de tutela en los Estados miembros, mientras que el Reglamento de Dublín³⁹ debería garantizar la pronta determinación del Estado miembro responsable de la solicitud de protección internacional del menor.

Los métodos y procedimientos de **determinación de la edad** varían enormemente según los Estados miembros y no siempre se ajustan a las recomendaciones y a la evolución de las prácticas de la EASO. Así, por ejemplo, se realizan evaluaciones de edad innecesarias; se emplean, en ocasiones, medios invasivos; a menudo, los tutores solo son designados cuando ya se han llevado a cabo los procedimientos de determinación de la edad; y las disputas en torno a la edad llevan a que los menores acaben internados. En algunos casos, se espera que sean los propios menores quienes paguen para impugnar las evaluaciones de edad controvertidas. Cuando existan dudas acerca de si una persona tiene menos de 18 años, se necesitan procedimientos fiables y multidisciplinarios de determinación de la edad que respeten plenamente las garantías legales relativas a la determinación de la edad previstas por la normativa de la UE. Cuando los resultados no sean concluyentes, se presumirá que la persona es menor, otorgándosele, en consonancia con la legislación de la UE, el beneficio de la duda⁴⁰. En 2017, la EASO actualizará sus orientaciones en materia de determinación de la edad.

Como se ha mencionado anteriormente, la **localización de las familias y los procedimientos de reunificación/unidad familiar** a menudo se prolongan en demasía o empiezan con demasiado retraso. Estos procedimientos deberían llevarse a cabo independientemente del estatus jurídico del menor, con la participación de una persona responsable de la protección del menor o una vez que se le haya designado un tutor. En el caso de los solicitantes de asilo, las transferencias basadas en las disposiciones sobre la unidad familiar del Reglamento de Dublín están siendo infrutilizadas, y en ocasiones se tarda meses en aplicarlas. Deberían realizarse esfuerzos concertados por acelerar los procedimientos de reunificación familiar, otorgando prioridad a los menores no acompañados y separados. Cuando los menores sean objeto de transferencias transfronterizas dentro de la Unión Europea, ya sea en aplicación del Reglamento de Dublín o de otras normas, la colaboración estrecha entre las autoridades responsables del bienestar del menor en cada Estado miembro es esencial. Los Estados miembros deben hacer un uso pleno de todos los canales de cooperación, por ejemplo a través de las autoridades centrales previstas en el Reglamento Bruselas II bis⁴¹.

A veces se producen retrasos considerables en la **tramitación del asilo y de otros procedimientos que afectan a menores**. Debe darse prioridad a los procedimientos de determinación del estatuto de los menores (el «principio de urgencia»), en consonancia con las Directrices del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños⁴².

³⁷ Véanse http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm y http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm

³⁸ COM(2016) 467 final.

³⁹ COM(2016) 270 final.

⁴⁰ En el caso de los menores migrantes que solicitan asilo, esto está establecido en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DO L 180 de 29.6.2013, p. 60. Véase también el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, DO L 101 de 15.4.2011, p. 1.

⁴¹ Reglamento (CE) n.º 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, DO L 338 de 23.12.2003, p. 1.

⁴² En consonancia con el artículo 31, apartado 7, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo y con las Directrices del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños :50. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b2cf3.

La reubicación de los solicitantes de asilo desde Italia y Grecia está concebida no solo para aliviar la presión sobre dichos Estados miembros, sino también para garantizar a las personas reubicadas un rápido acceso a los procedimientos de asilo. En aplicación de las **Decisiones del Consejo sobre reubicación**⁴³, los Estados miembros deberían priorizar la reubicación de personas vulnerables, incluidos los menores no acompañados y otros menores que se encuentren en situaciones particularmente vulnerables. En diciembre de 2016, el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a seguir intensificando sus esfuerzos para acelerar la reubicación, especialmente para los menores no acompañados⁴⁴. A pesar de los constantes llamamientos por parte de la Comisión, el 2 de abril de 2017 solo habían sido reubicados desde Grecia 341 menores no acompañados y separados. En Italia, únicamente se ha reubicado a un menor separado, puesto que las autoridades no han desarrollado aún un procedimiento específico para la reubicación de menores no acompañados⁴⁵. Es fundamental que los Estados miembros asuman más compromisos específicamente con respecto a los menores no acompañados y separados.

Medidas clave:

En 2017, la Comisión y las agencias de la UE:

- establecerán una red europea de tutela para desarrollar e intercambiar buenas prácticas y orientaciones en materia de tutela, en cooperación con la Red Europea de Instituciones de Tutela;
- la EASO actualizará sus orientaciones en materia de determinación de la edad.

Con el apoyo de la Comisión y de los agencias de la UE, se anima a los Estados miembros a:

- reforzar a la institución o autoridad de tutela para garantizar que los tutores de todos los menores no acompañados empiecen su trabajo con celeridad;
- aplicar procedimientos de determinación de la edad fiables, multidisciplinarios y no invasivos;
- garantizar una localización de las familias pronta y eficaz, dentro o fuera de la UE, mediante el aprovechamiento pleno de los canales de cooperación transfronterizos existentes;
- priorizarán el tratamiento de casos (p. ej.: las solicitudes de asilo) que afecten a menores, en consonancia con el principio de urgencia;
- darán prioridad a la reubicación de los menores no acompañados de Grecia e Italia.

6. GARANTIZAR SOLUCIONES DURADERAS

Las **soluciones duraderas** son cruciales para el establecimiento a largo plazo de unas condiciones de normalidad y estabilidad para todos los menores. La identificación de soluciones duraderas debería considerar todas las opciones, tales como la integración en un Estado miembro, el retorno al país de origen, el reasentamiento o la reunificación con familiares en un tercer país. La realización en todos los casos de una **evaluación del interés superior** pormenorizada es fundamental⁴⁶.

⁴³ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

⁴⁴ http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

⁴⁵ Referencia al undécimo informe sobre reubicación y reasentamiento.

⁴⁶ Véase http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf (página 59) para una sinopsis de las disposiciones de la UE sobre soluciones duraderas.

Deben adoptarse normas claras sobre el estatuto jurídico de los menores a los que no se conceda asilo pero que no vayan a ser devueltos a su país de origen⁴⁷. Los Estados miembros deben establecer procedimientos y procesos para ayudar a encontrar soluciones duraderas para cada individuo, y determinar con claridad los papeles y funciones de las personas que participen en la evaluación con el fin de evitar que los menores permanezcan durante periodos prolongados de tiempo en el limbo por lo que respecta a su estatuto jurídico. También debe garantizarse el **acceso a la educación, la atención sanitaria y el apoyo psicosocial** mientras el menor espera a que se encuentre una solución duradera. Por último, los Estados miembros deben intentar asegurar la disponibilidad de procedimientos de determinación del estatuto y la resolución de la cuestión del estatuto de residencia para los menores que no vayan a ser devueltos, especialmente para aquellos que hayan residido en el país durante cierto tiempo.

La **integración temprana** de los menores es crucial para apoyar su desarrollo hasta alcanzar la edad adulta. Se trata de una inversión social y de un factor esencial que contribuye a la cohesión social general en Europa. La integración de los menores en la fase más temprana, a través de medidas generales y específicas, es también importante a efectos de minimizar los riesgos de actividades criminales y exposición a la radicalización⁴⁸. La Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) estudia las prácticas y enfoques disponibles sobre cómo apoyar y proteger a los menores que puedan haberse traumatizado y ser vulnerables a la radicalización⁴⁹. Esto comprende esfuerzos continuos para promover un enfoque positivo frente a la diversidad, así como el combate contra el racismo, la xenofobia y, en particular, la incitación al odio contra los menores migrantes.

Dado que los menores llegados recientemente pueden no haber tenido ocasión de adquirir suficientes conocimientos y competencias como para integrarse de manera plena y activa en la sociedad, en particular para la transición hacia ulteriores estudios o el mercado de trabajo, a los menores en esta fase de transición se les debe proporcionar orientación, apoyo y oportunidades para continuar su educación y formación. Por otra parte, tal como sucede con los menores a cargo del Estado que son nacionales de la UE, es necesario que existan mecanismos y procesos que ayuden a preparar a los menores migrantes a cargo del Estado para la transición a la vida adulta o para independizarse.

La Comisión promueve la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito, facilitando los intercambios de buenas prácticas⁵⁰ y proporcionando apoyo financiero para los proyectos piloto de integración para todos los menores migrantes, incluidos los no acompañados. La integración de los menores no acompañados constituye una prioridad en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) 2014-2020. En consonancia con el Plan de acción para la integración de nacionales de terceros países⁵¹ y las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2016⁵², las medidas

⁴⁷ En consonancia con el punto 13 de la Recomendación para el Retorno de 7 de marzo de 2017, COM(2017) 1600 final.

⁴⁸ En consonancia con las Conclusiones del Consejo de 3 de noviembre de 2016 (13611/16) y COM(2016) 379 final. Véanse también las conclusiones del Informe del Consejo de Europa de 15 de marzo de 2016 sobre la «Prevención de la radicalización de los menores mediante la lucha contra las causas profundas», así como la resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2103/2016.

⁴⁹ Véase el documento temático del RSR de noviembre de 2016 sobre «Menores retornados desde zonas de conflictos», en el que se exponen los retos particulares que plantea el trabajo con menores en riesgo: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_child_returnees_from_conflict_zones_112016_en.pdf; véase también el manual que se publicará próximamente sobre cuestiones relativas a los retornados, incluido un capítulo dedicado a los menores que será presentado en la Conferencia sobre Retornados del RSR de junio de 2017.

⁵⁰ Véase la Web Europea sobre Integración <https://ec.europa.eu/migrant-integration/search?search=child+good+practices>.

⁵¹ COM(2016) 377 final.

⁵² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/es/pdf>.

clave adoptadas hasta ahora incluyen invitaciones a presentar propuestas en todos los ámbitos políticos, con la integración como prioridad principal.

Las políticas de integración de los Estados miembros reflejan la diversidad de sus situaciones y condiciones sociales y económicas. Un **acceso temprano y eficaz a una educación formal inclusiva**, que abarque la educación y los cuidados de primera infancia, constituye una de las herramientas más importantes y potentes para la integración de los menores, fomentando las competencias lingüísticas, la cohesión social y el entendimiento mutuo. La formación de profesores destinada a prepararlos para trabajar con niños de orígenes diversos es un factor clave para la integración. También es importante prestar atención a otras dimensiones de la socialización a través, por ejemplo, de actividades de ocio y deportes. Todos los menores deben disfrutar de un acceso efectivo a la educación y a todas las medidas necesarias para garantizar dicho acceso (clases de idiomas, por ejemplo), incluso cuando vayan a ser devueltos a un tercer país. Debido a los riesgos emergentes de segregación en la educación para los menores migrantes⁵³, el acceso a una educación inclusiva y no discriminatoria es clave para la integración de los menores en otros ámbitos de la vida. **Un acceso oportuno a la atención sanitaria y un nivel de vida adecuado** son claves para la integración de los menores en los países de acogida. La mejora en las condiciones de vida y las medidas para abordar la pobreza infantil y garantizar una atención sanitaria (que incluya la atención sanitaria mental) revisten una gran importancia⁵⁴.

Asimismo, los Estados miembros deben incrementar el recurso al **reasentamiento y otras vías legales para menores**, incluidos los menores en familias, centrándose de forma particular en los más vulnerables. Los menores no acompañados o separados y las familias pueden optar al reasentamiento urgente a través de los programas nacionales de reasentamiento de los Estados miembros o en virtud del Programa europeo de reasentamiento establecido por las Conclusiones del Consejo sobre el reasentamiento⁵⁵ de 20 de julio de 2015 y la Declaración UE-Turquía de 28 de marzo de 2016. El reasentamiento de menores no acompañados o separados es promovido mediante incentivos financieros del Programa de Reasentamiento de la Unión con arreglo al Reglamento FAMI⁵⁶. El 13 de julio de 2016, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión en el que los niños y adolescentes en situación de riesgo son designados como personas vulnerables con derecho a optar al reasentamiento⁵⁷.

Cuando el interés superior del menor así lo exija, los menores deben ser **devueltos** a su país de origen o reunirse con los miembros de su familia en un tercer país. Las decisiones de devolver menores a sus países de origen han de respetar los principios de no devolución y el interés superior del menor; deben también basarse en evaluaciones caso por caso y ajustarse a un procedimiento justo y efectivo que garantice su derecho a protección y no discriminación. Debe darse especial prioridad a una mejor cooperación con los países de origen mediante, entre otras cosas, una localización de las familias y unas condiciones de reintegración mejoradas. El Manual de retorno⁵⁸ y la Recomendación de la Comisión de 7 de marzo de 2017 sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces

⁵³ Véase el informe de la Agencia de Derechos Fundamentales titulado «Together in the EU – Promoting the participation of migrants and their descendants» (Juntos en la UE: fomentar la participación de los migrantes y sus descendientes). <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>

⁵⁴ Los menores migrantes están expuestos a un alto riesgo de pobreza y el enfoque integrado promovido en la Recomendación de la Comisión «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» exige un énfasis renovado en el contexto de la integración. DO L 59 de 2.3.2013, p. 5.

⁵⁵ 11130/15.

⁵⁶ Reglamento (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, DO L 150 de 20.5.2014, p. 168.

⁵⁷ COM(2016) 468 final.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_es.pdf.

al aplicar la Directiva 2008/115/CE⁵⁹ contemplan directrices específicas sobre el interés superior del menor. Es importante garantizar que los menores que vayan a ser devueltos obtengan un acceso rápido a medidas de (re)integración apropiadas, tanto antes de la salida como después de la llegada a su país de origen o a un tercer país.

Medidas clave:

En 2017, la Comisión:

- promoverá la integración de los menores mediante la financiación disponible y el intercambio de buenas prácticas para abordar el acceso no discriminatorio a servicios públicos y programas específicos.

Se anima a los Estados miembros a que:

- garanticen, en un breve periodo de tiempo desde la llegada, la igualdad en el acceso a una educación inclusiva y formal, incluida la educación y cuidados de primera infancia, y a que desarrollen y apliquen programas específicos en su apoyo;
- aseguren un acceso oportuno a los servicios de atención sanitaria, así como a otros servicios públicos esenciales para todos los niños;
- proporcionen un apoyo que permita a los niños en la transición a la vida adulta (o que se estén independizando) acceder a la educación y la formación necesarias;
- fomenten la inclusión social en todas las políticas relacionadas con la integración, como en la priorización de un alojamiento mixto y no segregado y una educación inclusiva;
- potencien el reasentamiento en Europa de menores necesitados de protección internacional;
- garanticen la aplicación de medidas apropiadas de localización de familias y reintegración para atender las necesidades de los menores que serán devueltos a sus países de origen.

7. ACCIONES TRANSVERSALES: RESPETO Y GARANTÍAS DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR; UN USO MÁS EFICAZ DE LA INFORMACIÓN, LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN, LA FORMACIÓN Y LA FINANCIACIÓN

El **interés superior del menor** ha de ser evaluado y tenido en cuenta como consideración prioritaria **en todas las actuaciones o decisiones que le afecten**⁶⁰. Sin embargo, actualmente la legislación de la mayor parte de los Estados miembros no establece procedimientos para identificar y aplicar este requisito, ni siquiera en lo tocante a las soluciones duraderas para menores no acompañados basadas en una evaluación individual y multidisciplinar. Las legislaciones nacionales tampoco especifican siempre claramente el papel del tutor en este contexto. Es importante que la Unión Europea aporte más orientaciones con respecto a esta cuestión, basándose en las normas internacionales. Una determinación fiable del interés superior del menor a la hora de identificar la solución duradera más

⁵⁹ C(2017) 1600 final.

⁶⁰ Observación General n.º 14 del Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas; http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf; garantías procesales de la sección V de las Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor: Safe and Sound, 2014: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>; Directrices para la determinación del interés superior del niño de 2012 (http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf) y Manual de terreno del ACNUR y del International Rescue Committee (<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4a59eb2>).

apropiada para él o ella debería conllevar garantías procesales adicionales, habida cuenta del enorme impacto que esta decisión tendrá sobre el futuro del menor⁶¹.

La investigación orientada también puede tener una función útil. Horizonte 2020, el Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE, investigará sobre cómo abordar la integración de los menores migrantes en los sistemas educativos de la UE.

Los **menores han de ser informados**, de una forma que tenga en cuenta su edad y de forma apropiada a su situación, sobre sus derechos y sobre los procedimientos y los servicios disponibles para su protección. Es necesario hacer más para remediar las carencias y usar una gama de métodos de información para dar respuesta a las necesidades de los menores, y el papel de los mediadores culturales y de los intérpretes ha resultado provechoso a este respecto.

La Unión Europea ha reforzado su **apoyo operativo** a los Estados miembros en términos de formación, recogida de información, financiación e intercambio de mejores prácticas. Continuará sus esfuerzos para aplicar todas las medidas descritas en la presente Comunicación.

Las personas que trabajan con y para los menores (por ejemplo los guardias de fronteras, los trabajadores de los centros de acogida o los tutores) no siempre están adecuadamente **formados en materia de protección de menores**, derechos y comunicación con los menores de una forma adecuada a su género, edad y situación. Asignar recursos a la formación debería ser prioritario. En 2017, las agencias pertinentes de la UE aumentarán el apoyo y la cantidad de formación para la protección de los menores migrantes.

La **información sobre menores migrantes** está aún muy fragmentada, no siempre se encuentra desglosada por edad y sexo y no siempre se presta a comparaciones, haciendo que los menores y sus necesidades sean «invisibles». Además, se desconocen las cifras precisas de los menores (no acompañados) que desaparecen o se fugan de las instalaciones de acogida y cuidados⁶². Solo se recoge de manera coordinada la información relativa al número de menores que solicitan asilo. Se necesita información más detallada sobre todos los menores migrantes para fundamentar la elaboración de políticas, orientar mejor el apoyo a los servicios y elaborar planes de contingencia⁶³, en consonancia con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016⁶⁴. Con este fin, el Centro de Conocimiento sobre Migración y Demografía de la Comisión compilará un archivo de datos sobre menores migrantes⁶⁵. Asimismo, para finales de 2017 la Comisión pondrá en marcha consultas sobre las posibles mejoras en la actual recogida de datos a escala de la UE sobre menores migrantes, incluidos los basados en el Reglamento sobre estadísticas de migración⁶⁶ y las Directrices de 2011⁶⁷⁶⁸ con vistas a mejorar el alcance, la disponibilidad y el grado de desglose de la información.

⁶¹ Artículo 6, apartado 1, del Reglamento Dublín III; considerando 35 del Reglamento Eurodac; considerando 33 de la Directiva sobre procedimientos de asilo refundida; considerando 18 de la Directiva sobre el reconocimiento refundida; considerando 9 y artículo 23, apartado 2, de la Directiva sobre las condiciones de acogida.

⁶² En 2013, un estudio de la Comisión sobre «La desaparición de niños en la Unión Europea: Cartografía, recopilación de datos y estadísticas» (Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics) aportó información sobre las cifras de menores no acompañados desaparecidos en doce Estados miembros. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf.

⁶³ Por ejemplo, sobre retiradas de solicitudes de protección internacional, casos pendientes, decisiones otorgando o retirando el estatuto y los traslados del sistema de Dublín.

⁶⁴ <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration> - Sección II, Compromisos que se aplican tanto a los refugiados como a los migrantes, apartado 40.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/jrc/en/migration-and-demography>.

⁶⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0223>. Reglamento (CE) n.º 223/2009 relativo a la estadística europea y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1101/2008 relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto

La **financiación de la UE** contribuye a la protección de los menores migrantes y apoya los **sistemas integrados de protección del menor**. Sin embargo, la mayor proporción de menores con respecto al flujo total de migrantes requeriría también que se dé prioridad a sus necesidades según corresponda a la escala del fenómeno en los programas nacionales de los Estados miembros con cargo al FAMI y al Fondo de Seguridad Interior (FSI). La protección se integrará en todas las intervenciones de emergencia apoyadas por el Instrumento de ayuda de emergencia. Otros fondos de la UE deberían utilizarse en mayor medida en apoyo de la acogida, integración, educación, formación y acceso a garantías procesales, incluidos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos como, por ejemplo, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, el Programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), y el Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía»⁶⁹. Al mismo tiempo, es importante garantizar que la necesaria financiación de la UE incorpore un requisito de protección de los menores, de manera que los organismos en contacto directo con menores se aseguren de que su personal sea cuidadosamente seleccionado y esté cualificado, así como de que existan procedimientos y mecanismos de información y de medidas de rendición de cuentas.

Existe en los Estados miembros una gran cantidad de conocimientos y **buenas prácticas** en materia de protección de menores migrantes que ha de compartirse a escala local y nacional.

Por último, la Comisión garantizará un seguimiento estrecho de la aplicación de todos los aspectos relevantes del derecho de la UE, incluyendo, en particular, la observancia de las obligaciones derivadas de los derechos fundamentales y las garantías relacionadas con los derechos del menor⁷⁰.

estadístico, el Reglamento (CE) n.º 322/97 del Consejo sobre la estadística comunitaria y la Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo por la que se crea un Comité del programa estadístico de las Comunidades Europeas, DO L 87 de 31.3.2009, p. 164.

⁶⁷ Eurostat, Primeros permisos expedidos por otros motivos según el motivo, la duración, la validez y la nacionalidad en http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

⁶⁸ Eurostat, Primeros permisos expedidos por otros motivos según el motivo, la duración, la validez y la nacionalidad en http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

⁶⁹ Documento de referencia sobre financiación de la UE para proteger a los menores migrantes, Foro Europeo para los Derechos de la Infancia de 2016. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=19748.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/acquis_rights_of_child.pdf

Medidas clave:

En/para 2017, la Comisión y las agencias de la UE:

- proporcionarán formación adicional, orientación y herramientas para la determinación del interés superior del menor;
- mantendrán consultas sobre posibles mejoras en la actual recogida de información a escala de la UE sobre menores migrantes, incluyendo la basada en el Reglamento sobre estadísticas de migración y las Directrices de 2011, y el Centro de Conocimiento sobre Migración y Demografía de la Comisión compilará un archivo de datos sobre menores migrantes;
- exigirán que los organismos en contacto directo con menores cuenten con políticas internas de protección al menor para poder obtener fondos de la UE;
- recopilarán y difundirán buenas prácticas en materia de protección de menores migrantes a través de una base de datos en línea.

Se anima a los Estados miembros a que:

- garanticen que todos los menores reciben información pertinente sobre sus derechos y sobre los procedimientos que les puedan afectar, de forma adaptada a las necesidades de los menores y que tenga en cuenta su edad y situación;
- garanticen que aquellos que trabajan con menores migrantes —desde el momento de llegada a las fronteras de la UE hasta su integración o retorno— sean formados adecuadamente, y que, cuando proceda, intervengan profesionales de la protección del menor;
- den prioridad a los menores migrantes en los programas nacionales con cargo al FAMI y al FSI; utilicen cualquier otra financiación complementaria de la UE disponible y garanticen que los organismos que hayan de recibir financiación cuenten con políticas de protección del menor;
- refuercen la recogida de datos y estadísticas más desglosados sobre menores migrantes.

8. CONCLUSIÓN

Se han realizado avances en cuanto al Plan de acción sobre menores no acompañados para el periodo 2010-2014, en particular en lo relativo al marco jurídico de protección de menores migrantes, como se muestra en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación. Además, existen en los Estados miembros una gran cantidad de conocimientos y buenas prácticas en materia de protección de menores migrantes que deberían compartirse más ampliamente. Sin embargo, **se necesitan** más mejoras tangibles en la protección de **todos los menores migrantes** con el fin de hacer frente adecuadamente a los actuales retos.

Por lo tanto, se requiere un **seguimiento resuelto, concertado y coordinado** de las medidas clave a corto plazo expuestas en esta Comunicación, tanto **a nivel de la UE como nacional, regional y local**, en colaboración también con la sociedad civil y las organizaciones internacionales. La rápida aprobación por parte de los legisladores de las propuestas pendientes para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, que contienen varias disposiciones destinadas específicamente a mejorar la protección de los menores y otras personas vulnerables, permitiría una mayor protección de los derechos de los menores migrantes. Estas disposiciones deberán ser aplicadas con celeridad por los Estados miembros.

Los Estados miembros siguen estando en primera línea a la hora de garantizar la protección de los menores migrantes, y la Comisión les prestará su apoyo con las medidas descritas en la presente Comunicación, entre las que figuran una mayor formación, orientación y apoyo operativo, así como el aumento de la financiación disponible. Asimismo, se procederá a reforzar la cooperación tanto entre las agencias de la UE como con las autoridades nacionales, las agencias de las Naciones Unidas

y las organizaciones de la sociedad civil que operan en este ámbito. La Comisión supervisará estrechamente la aplicación ulterior de las medidas expuestas en la presente Comunicación e informará regularmente al Parlamento Europeo y al Consejo.