

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La protección de los menores migrantes

(2018/C 054/14)

Ponente:	Yoomi Renström (SE/PSE), concejal de Ovanåker
Documento de referencia:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Protección de los menores migrantes, COM(2017) 211 final

RECOMENDACIONES POLÍTICAS**Motivación**

Los menores migrantes constituyen un grupo particularmente vulnerable. El número de menores que llegan a la UE, en diferentes situaciones migratorias, ha aumentado de manera drástica. Muchos de ellos no están acompañados, es decir, no tienen ningún adulto que se ocupe de ellos. En 2015 y 2016, alrededor del 30 % de los solicitantes de asilo eran menores, lo cual implica que el total de menores solicitantes de asilo se ha multiplicado por seis en los últimos años.

El objetivo de la Comunicación de la Comisión es proponer medidas para proteger a los menores migrantes. Las recomendaciones que en ella se formulan se basan en las normativas, los procesos y las iniciativas existentes. En razón del aumento del número de menores migrantes, los sistemas de acogida y protección de la infancia se ven sometidos a una gran presión. La Comisión propone determinadas medidas clave que la Unión Europea (UE) y los Estados miembros deberán adoptar o aplicar de forma más eficaz, con el apoyo de las agencias pertinentes de la UE (EASO, FRA y Frontex). El objetivo es remediar las carencias más urgentes de la protección de los menores migrantes, así como tener en cuenta las necesidades y los derechos de los niños migrantes.

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión, habida cuenta de las deficiencias que existen dentro de la UE y los Estados miembros respecto de la protección de los menores que se encuentran en distintas situaciones migratorias; se felicita de que la Comisión perciba oportunidades para mejorar la aplicación, a fin de facilitar medidas oportunas, coherentes y más eficaces en este ámbito;
2. comparte la opinión de la Comisión de que es fundamental adoptar un enfoque integral tanto para los menores no acompañados como para los niños que llegan acompañados de sus familias, independientemente de cuál sea su estatuto y en todas las fases de la migración; además, se congratula de que las medidas que contiene la propuesta de la Comisión estén orientadas tanto a abordar las causas profundas que conducen a los menores a emprender viajes peligrosos hacia la UE como a establecer un sólido sistema de protección de menores a lo largo de las rutas migratorias, o a emprender medidas para mejorar la acogida en la UE, la integración, el retorno y la reunificación familiar;
3. señala que los derechos de la infancia quedan claramente recogidos en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los derechos fundamentales del niño son una cuestión transversal con múltiples dimensiones y, por lo tanto, debe integrarse en todas las políticas europeas y nacionales pertinentes ⁽¹⁾;
4. observa que los derechos de la infancia forman parte de los derechos humanos, que son universales e indivisibles y están estrechamente relacionados entre sí; insta a la UE y los Estados miembros, que en su conjunto han ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), a que velen por garantizar el respeto de las disposiciones de esta Convención; considera que la Convención no solo es el marco que debe utilizarse en caso de que se conculquen los derechos de los menores sino que también puede aplicarse para promover el desarrollo y las oportunidades de todos los niños y jóvenes ⁽²⁾;

⁽¹⁾ Dictamen del CDR sobre el tema «Cooperación local y regional para la protección de los derechos del niño en la Unión Europea» (CDR 54/2010).

⁽²⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

5. señala que la UE cuenta con el marco jurídico e institucional para la protección de los derechos de la infancia, que engloba, entre otros instrumentos, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otras convenciones internacionales pertinentes suscritas por los Estados miembros. El reto consiste en lograr que se utilicen estos instrumentos jurídicos, dado el drástico aumento del número de menores migrantes vulnerables registrado en Europa;
6. subraya el vínculo que une el presente dictamen con el dictamen del CDR sobre la propuesta de reforma del sistema de asilo (2016) ⁽³⁾, y reitera su llamamiento en favor de un enfoque integrado y sostenible de la UE sobre la migración, basado en la solidaridad y el respeto de los derechos humanos, así como en favor de medidas que protejan eficazmente a los menores, que constituyen el grupo más vulnerable;
7. considera que la Comunicación representa una contribución complementaria importante al nuevo Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y pide a las instituciones de la UE que participen en las negociaciones sobre el futuro sistema de asilo para garantizar que los derechos de la infancia se tienen claramente en cuenta en todos los capítulos;
8. acoge con satisfacción que la Comisión proponga medidas clave concretas para delimitar con precisión la responsabilidad de la UE y los Estados miembros en la protección de los menores migrantes; subraya que los derechos de los niños deben garantizarse en todas las fases del proceso de migración;
9. valora positivamente que la Comisión establezca normas uniformes más estrictas para la acogida de niños y jóvenes en todos los Estados miembros pero subraya que tanto la UE como los Estados miembros son responsables de velar por que las condiciones de acogida a nivel regional y local sean adecuadas;
10. hace hincapié en que la protección de los niños migrantes solo puede asegurarse en el marco de una amplia colaboración entre todos los agentes afectados: instituciones de la UE, Estados miembros, entes locales y regionales y la sociedad civil. No obstante, los entes regionales y locales desempeñan un papel destacado en las cuestiones prácticas del día a día de los menores migrantes vulnerables, y su función es también esencial en la coordinación con otros agentes;
11. considera que en la Comunicación no se tienen en cuenta las circunstancias y requisitos previos de los entes locales y regionales; destaca que son las experiencias y circunstancias de los entes locales y regionales las que deberían servir de guía para la propuesta presentada. Para poder llevar adelante el nuevo enfoque, los entes locales y regionales deberán participar desde el primer momento y a lo largo de todo el proceso. La UE y los Estados miembros deben aportar una ayuda apropiada y adaptada a las circunstancias locales por lo que respecta a la financiación, los sistemas jurídico y normativo y la promoción del conocimiento;
12. considera que las políticas de migración y las políticas de desarrollo están íntimamente relacionadas. La cooperación internacional, nacional, regional y local reviste una importancia determinante para asegurar de manera conjunta la protección de los menores migrantes, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030;

El interés superior del menor como principio rector

13. hace hincapié en que, de conformidad con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, el interés superior del menor ha de ser el principio rector de las decisiones y medidas durante todo el procedimiento de asilo, también en el caso de los menores que no soliciten asilo. Menor es cualquier persona que no ha cumplido dieciocho años. A fin de determinar cuál es el interés del menor deberá recabarse su opinión, para lo cual, el menor deberá tener acceso a toda la información pertinente, tanto sobre sus derechos como sobre los procedimientos de asilo. La información deberá modularse también en función de la edad del niño y otras circunstancias pertinentes; Todo ello deberá ser garantizado a través de la designación de un representante legal del menor, o, llegado el caso, de un defensor judicial;
14. llama la atención sobre la falta de criterios para la determinación y el examen del interés superior del menor y, por lo tanto, se felicita de que la Comisión y las agencias de la UE proporcionen apoyo en materia de orientación, medidas de formación e instrumentos para evaluar el interés superior del menor;
15. considera que debe prestarse atención a la particular vulnerabilidad de los menores y, por esta razón, sus solicitudes deberán ser objeto de trato prioritario. Debe examinarse el grado de vulnerabilidad de cada menor. Valora positivamente las orientaciones específicas sobre normas operativas y las condiciones materiales de acogida de menores no acompañados que deberá desarrollar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en 2017;

⁽³⁾ COR-2016-05807-00-00-AC y COR-2016-03267-00-00-AC.

16. acoge con satisfacción el llamamiento de la Comisión a los Estados miembros para que garanticen que las personas que trabajan con menores migrantes en todas las fases de la migración estén adecuadamente formadas. A juicio del Comité, además de las medidas relativas a la formación, son también necesarios la financiación y el fomento del intercambio de experiencias y buenas prácticas;

Los menores migrantes necesitan protección

17. comparte la opinión de que la mejora de la protección de los menores migrantes pasa por abordar las causas profundas que los conducen a emprender viajes peligrosos hacia Europa. Para ello, es necesario combatir de forma eficaz la pobreza y la privación, abordar las desigualdades en los niveles de vida y resolver los conflictos violentos y prolongados. Es importante asimismo desarrollar sistemas integrados de protección de menores en terceros países;

18. reconoce que los menores son especialmente vulnerables y están expuestos a más riesgos y que, en muchos casos, son víctimas de violencia extrema, explotación, tráfico de seres humanos, delincuencia y abusos físicos, psicológicos y sexuales. Los jóvenes pueden verse expuestos a diferentes peligros en función de su sexo. Por ejemplo, las niñas están más expuestas a la violencia sexual y la violencia de género, y pueden verse obligadas a contraer matrimonios forzados, mientras que los jóvenes corren el riesgo de verse implicados en actividades delictivas. Por ello, en la planificación, aplicación y evaluación de las medidas de protección de los menores deben tenerse siempre en cuenta los aspectos específicos de género;

19. considera que debe prestarse especial atención a los menores que viajan en compañía de adultos pero cuya relación con el adulto correspondiente no está clara, a fin de garantizar la protección de la salud y los derechos del niño;

20. señala que el número de refugiados y migrantes que han muerto en la ruta del Mediterráneo Central, entre los que se cuenta gran número de menores, ha registrado un récord en los últimos meses; se remite a sus dictámenes previos⁽⁴⁾ y respalda el llamamiento hecho por UNICEF a la UE y los Estados miembros para que se esfuercen por proteger a los niños desarraigados, impidiendo la explotación y la trata de menores, y refuercen los programas de protección de la infancia en Libia;

21. subraya que en todas las instalaciones de acogida en las que los menores sean registrados e identificados deberá designarse un agente de protección de menores como persona de contacto para todos los asuntos relacionados con los menores y sus derechos;

22. considera que la información recopilada en todos los Estados miembros deberá ser comparable y estar desglosada por sexo. Los métodos de recogida de datos biométricos y la toma de impresiones dactilares deberán tener en cuenta el interés superior del menor y adaptarse en función de su sexo y sus circunstancias específicas. Por ello, es muy importante la presencia de un agente de protección de menores;

23. considera que la UE debe disponer de sistemas eficientes y conformes a derecho para determinar la edad. Por lo que se refiere a los derechos del menor y la seguridad jurídica es importante que la determinación de la edad del solicitante tenga lugar en una fase temprana del procedimiento; acoge con satisfacción que la EASO vaya a actualizar en 2017 sus orientaciones en materia de determinación de la edad para adaptar mejor el procedimiento a las necesidades de los menores;

24. hace hincapié en que deben mejorarse la cooperación, el seguimiento y las medidas que afectan a los menores y que varían dentro de la UE. El número de casos de desapariciones de niños es cada vez mayor y solo se encuentra a algunos. Los menores migrantes desaparecidos tienen los mismos derechos que los demás niños. A fin de evitar la desaparición de menores es necesario un método sistemático y ajustado a derecho para notificar y reaccionar cada vez que desaparezca un menor;

25. se congratula de que el Centro de Conocimiento sobre Migración y Demografía de la Comisión vaya a compilar un archivo de datos sobre menores migrantes;

Alojamiento de los menores migrantes

26. pide a la UE y a los Estados miembros que respalden activamente el desarrollo de distintas posibilidades de alojamiento para menores no acompañados; sería oportuno el alojamiento en una familia de acogida, en un centro de alojamiento adaptado a las especificidades de los menores o el acogimiento con familiares adultos. Antes de adoptar una decisión, debe determinarse el interés superior del menor;

(4) Proyecto de dictamen sobre «Migración en la ruta del Mediterráneo Central», CIVEX-VI/023.

27. rechaza cualquier forma de internamiento de los menores basado en su estatuto migratorio. Habida cuenta de las repercusiones negativas del internamiento en los menores, esta posibilidad debería emplearse únicamente como último recurso y en circunstancias excepcionales (por ejemplo si hay peligro para la vida o la salud del menor), limitarse al período de tiempo más breve posible y en ningún caso en instalaciones de carácter penitenciario. En cualquier caso, este internamiento deberá ser supervisado en todas sus fases por la autoridad competente y/o los servicios públicos de Infancia al efecto. El internamiento habrá de ajustarse específicamente a las necesidades de los menores, que deberán estar a cargo de personal con la formación adecuada. El Comité constata con satisfacción que la promoción de alternativas al internamiento es una de las cuestiones centrales del Foro Europeo de los Derechos del Niño que se celebrará del 6 al 8 de noviembre de 2017;

El derecho de los menores a participar

28. considera que las divergencias entre los sistemas de tutela judicial en los Estados miembros dificultan las posibilidades de garantizar la igualdad de condiciones en la designación de tutores para los menores en la UE. Tras su llegada a un país, todos los menores no acompañados tienen derecho a un tutor profesional, que actúa en nombre del menor en cuestiones judiciales y vela por sus intereses, independientemente de que el menor haya solicitado o no asilo. El tutor es una persona importante que crea un vínculo de confianza mutua y debe proteger al menor de los distintos tipos de explotación. Una buena relación entre un menor y su tutor favorece la integración. El tutor también puede contribuir a evitar la desaparición de niños. El Comité constata con satisfacción que, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre la situación de la Agenda Europea de Migración, en la UE se han registrado rápidos avances para la creación de una red europea de tutores;

29. considera importante que los tutores reciban la formación adecuada de una institución o ente público competente — o que puedan demostrar que la han adquirido—. Los tutores deberán ser responsables de un número limitado de menores. Los tutores han de ser empleados y deben poder trabajar con independencia, y su retribución correrá a cargo de los Estados miembros;

30. acoge con satisfacción el establecimiento de una red europea de tutela para intercambiar experiencias y elaborar orientaciones;

Inclusión social y educación de los menores

31. destaca, en particular, la estrecha relación que existe entre las condiciones de acogida de los menores y las oportunidades de integración, y observa que los procedimientos y condiciones de acogida no deben retrasar ni obstaculizar el proceso de integración, resaltando la importancia de un pronto inicio de los procesos de adquisición de un estatuto administrativo legalizado;

32. considera que una integración temprana de los menores es decisiva para apoyar la transición hasta la edad adulta. La integración de los menores en los países de acogida constituye una inversión social que contribuye a minimizar los riesgos relacionados con posibles actividades delictivas y reducir al mínimo su exposición a la radicalización. Facilitar tempranamente el acceso a la educación, la atención sanitaria, las actividades de ocio y el apoyo psicosocial fomenta el desarrollo del niño;

33. señala, en particular, que 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, dado que promueve las competencias lingüísticas, la cohesión social y el entendimiento mutuo;

34. destaca que una asistencia psicológica adecuada para los menores traumatizados es de gran importancia para facilitar el proceso de integración. Para los menores que pudieran haber sido víctimas de violencia sexual y de género deberían existir prestaciones especiales, tales como un mejor acceso a la prevención en el ámbito de la salud sexual y reproductiva;

35. señala la importancia de los 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;

36. toma nota de que la Comisión es consciente de los problemas que surgen cuando un joven migrante no acompañado cumple dieciocho años y deja de ser considerado menor, pese a que sigue siendo muy vulnerable. Los menores deben ser preparados para su transición hacia la edad adulta con asesoramiento, apoyo y oportunidades para proseguir su educación y formación profesional;

37. subraya la importancia de encontrar soluciones duraderas para garantizar a largo plazo a los menores una vida en condiciones de normalidad y estabilidad. Deberían considerarse todas las soluciones, por ejemplo la integración, el retorno al país de origen, el reasentamiento o la reunificación con familiares. La realización en todos los casos de una evaluación del interés superior pormenorizada es fundamental;

La perspectiva europea, nacional, regional y local

38. señala que se ha de considerar a los entes locales y regionales socios importantes a la hora de ejecutar y llevar a la práctica la estrategia de la UE para la protección de los menores migrantes; pide a la Comisión que evalúe el impacto de todas sus propuestas en el nivel regional y local, dado que la acogida de los menores solicitantes de asilo se realiza a nivel local y es en este mismo nivel donde se les garantiza el acceso a los diferentes servicios de salud y se inicia su integración social temprana;

39. pide a la Comisión que deje claro a los Estados miembros en su Comunicación que tomará en consideración las experiencias y conocimientos prácticos de los entes regionales y locales. Los entes locales y regionales atesoran un gran número de buenas prácticas y tienen mucha experiencia en la protección y acogida de menores migrantes;

40. considera que las distintas formas de financiación y apoyo de la UE facilitan y contribuyen a la protección de los menores migrantes y a su integración; pide a la Comisión que proporcione mejor información sobre las diferentes opciones de financiación y ayudas existentes para los entes locales y regionales;

41. coincide con la Comisión en que se requiere un seguimiento resuelto, concertado y coordinado de las medidas clave a corto plazo expuestas en la Comunicación, tanto a nivel de la UE como nacional, regional y local, en colaboración también con la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Se ha de realizar un seguimiento estrecho 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 menor;

42. considera que un sistema coherente de acogida de menores migrantes, con objetivos comunes a nivel europeo y nacional, permitiría la aplicación más oportuna posible de las medidas necesarias. Esto es esencial para aprovechar las oportunidades que brinda la integración rápida de los menores, para que su asistencia a la escuela obtenga buenos resultados y para que reciban una buena preparación de cara al mercado de trabajo. Para garantizar la consecución de estos objetivos, es preciso que todos los Estados miembros compartan la responsabilidad de acoger de manera solidaria menores que necesiten protección, y

43. señala que los niños son el futuro de Europa: como consecuencia del cambio demográfico, aumenta el porcentaje de personas de edad avanzada entre la población y se incrementa la demanda de trabajadores en edad activa. Para crecer y prosperar, nuestra sociedad necesita más personas jóvenes; hace hincapié en que unas condiciones de acogida adecuadas y un buen proceso de integración significan buenas posibilidades de vida y desarrollo para los niños y los jóvenes migrantes en nuestras sociedades. Por consiguiente, cabe afirmar que unas buenas condiciones de acogida y un buen proceso de integración constituyen una inversión a largo plazo en bienestar, democracia y derechos humanos.

Bruselas, 11 de octubre de 2017.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Karl-Heinz LAMBERTZ
