

PONIENDO A LOS NIÑOS PRIMERO



Save the Children

Es el momento de que la UE muestre su solidaridad protegiendo los derechos de los niños migrantes y refugiados



FOTO: Pedro Armestre / Save the Children

Este informe es el resultado del trabajo del grupo de incidencia política sobre migración en el Mediterráneo de Save the Children.

Escrito por: Karen Mets, Amélie Tapella y Marco Nardin, con apotaciones de Konstantinos Kazanas, Jelena Besedic, Misty Buswell, Catalina Perazzo, Meike Riebau, Frida Unenge, Caroline Blayney, Antonella Inverno, Noemi Pazienti y Egizia Petroccione.

Foto de portada: Pedro Armestre / Save the Children
Refugiados llegando a Lesbos, Grecia.

Cuenta su historia: “Me llamo Nadir^(*) y tengo 11 años. Viajo con mis dos hermanas y mis padres desde Afganistán. Mi madre está enferma y en mi país no la podían curar. Lo más importante era traer las medicinas para mi madre, así que no pudimos traer más equipaje. Hicimos el viaje de Turquía a Grecia por la noche con otros afganos. Hacía frío y el agua me llegaba hasta las rodillas. Mi chaleco salvavidas era falso. Queremos llegar a Alemania, me gustaría trabajar de dentista y ayudar a mi familia.”

^(*) No son nombres reales.

Publicado por:



Save the Children

Primera publicación 2017

© Save the Children Italia Onlus 2017 / © Save the Children España

Esta publicación está protegida por derechos de autor. Puede ser reproducida por cualquier método de manera gratuita o solicitar autorización previa para fines educativos, pero no para su reventa. Para copiarla en cualquier otra circunstancia se deberá obtener la autorización previa por escrito del editor y es posible que deba pagarse una comisión.

Contenido

4	Glosario
5	Resumen ejecutivo
6	Introducción
10	1. Proteger a los niños antes de que lleguen a Europa <ul style="list-style-type: none">1.1. La ruta del este de Europa1.2. La ruta por el Mediterráneo central1.3. La ruta por el Mediterráneo occidental1.4. Las medidas y los instrumentos de la UE
16	2. Proteger a los niños migrantes y refugiados en la UE <ul style="list-style-type: none">2.1. Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo2.2. “Puntos críticos”
22	3. Procedimientos de retorno: respetar el interés superior del niño
28	4. Conclusión: un llamamiento a la solidaridad
32	Notas

Glosario

Niño, niña o menor: es cualquier persona menor de 18 años. Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 1. Véase también la Directiva de Prevención y Lucha Contra la Trata de Personas (2011/36/UE) Artículo 2 (6).

Niño, niña o menor no acompañado: aquél/aquella “que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado/a de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de él/ella; se incluye al menor que deje de estar acompañado/a después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros”, Directiva (2011/95/UE), Artículo 2 (l).

Niño, niña o menor separado: es aquél/aquella separado/a de ambos padres, o de sus tutores legales o de sus cuidadores principales, pero no necesariamente de otros parientes.¹

Tutor(a):² un tutor(a) es una persona independiente que garantiza el interés superior y el bienestar general de un niño, y que a este efecto complementa la capacidad legal limitada del niño. El tutor(a) actúa como representante legal del niño a todos los efectos, de la misma forma que un padre o una madre representa a su hijo/a.

Solicitante de asilo:³ una persona que ha solicitado asilo bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 porque no pueda o no quiera volver al país de su nacionalidad debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Esta persona permanecerá en su condición de solicitante de asilo mientras su solicitud o su recurso contra la denegación de su solicitud esté pendiente (ACNUR).

Refugiado: según el Artículo 1(A) de la Convención de Ginebra, un refugiado es un ciudadano de un tercer país que, debido a temores fundados de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere, a causa de dichos temores, reclamar la protección de su país; o una persona apátrida que, estando fuera de su país previo de residencia habitual, por los mismos motivos mencionados más arriba, no puede o, debido a dichos temores, no quiere volver a dicho país.

Migrante: cualquier persona que está cruzando o ha cruzado una frontera internacional o dentro de un Estado fuera de su país de residencia habitual, independientemente de (1) la situación jurídica de esa persona; (2) si se mueve voluntaria o involuntariamente; (3) por qué motivo se mueve; o (4) la duración de su estancia.⁴

Resumen ejecutivo

Uno de los objetivos centrales de la Agenda Europea de Migración para el 2015⁵ era proteger los derechos de los más necesitados. Sin embargo, en la actualidad, las políticas y las prácticas de la UE están dirigidas, principalmente, a reducir el número de migrantes y refugiados que llegan y se quedan en Europa, lo que pone a niños y niñas en peligro.

En 2016, más de 100.000 niños y niñas llegaron a Europa, de los cuales más de un tercio eran menores no acompañados o separados de sus familias.⁶ En el mismo año, más de 63.000 menores no acompañados solicitaron asilo en la UE.⁷ Alrededor de un tercio de los solicitantes de asilo en Grecia son niños, 2.100 de los cuales son niños no acompañados.⁸ También ha aumentado el número de niños viajando solos en Libia.⁹ Entre 2015 y 2016, el número de niños cruzando la peligrosa ruta del Mediterráneo central aumentó en un 71%, mientras el número de niños viajando solos se duplicó.¹⁰

Casi no hay rutas seguras y regulares para que los niños migrantes y refugiados puedan alcanzar Europa de forma segura. Los niños atrapados en Libia se enfrentan a la violencia, el abuso y la tortura. Miles de niños y niñas están atrapados junto a adultos en “puntos críticos” en Grecia. La lentitud del procesamiento de las solicitudes de asilo está empujando a los menores a la clandestinidad, forzándoles a emprender peligrosos viajes en las manos de traficantes.¹¹

Algunas agencias de la ONU y ONG ya han alertado de que “detener el flujo” es un enfoque miope y no efectivo, además, de crear riesgos a largo plazo. El énfasis de la UE y muchos de sus Estados miembros en la repatriación y en evitar que los migrantes lleguen a Europa va en contra de los derechos de los niños y sus

familias, a la vez que dificulta el acceso a la protección internacional.

Muchas de las violaciones a los derechos de los niños migrantes y refugiados son una consecuencia de la acusada falta de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Muchos países reciben hoy menos solicitantes de asilo que en 2012–2013, antes de la crisis.¹² Bajo la Convención de Dublín, muchos planean transferir a los solicitantes de asilo de vuelta a Grecia y a Italia, donde el número de llegadas ya es siete veces mayor que antes de la crisis y permanecen miles de niños y niñas.

Para mejorar la situación de los menores migrantes y refugiados en camino a Europa o ya dentro de ella, Save the Children recomienda tomar medidas siguiendo las siguientes prioridades:

- En la Agenda de Migración deberían estar contempladas **acciones específicas y debidamente presupuestadas para los niños**, en línea con la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Protección de todos los Niños Migrantes.
- Debería ser establecido como parte de la Convención de Dublín un **mecanismo permanente de reparto de responsabilidades**, dando prioridad a los más vulnerables y teniendo en consideración las necesidades, habilidades y preferencias de los solicitantes de asilo.
- La **implementación del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países**,¹³ debería ser priorizada y financiada centrándose en la educación de la primera infancia y la salud mental de los niños.
- Deberían ser **ampliados y protegidos los canales de migración regulares**.

Introducción

En mayo de 2015, en respuesta a miles de trágicos ahogamientos en el Mediterráneo, la Comisión Europea propuso una Agenda Europea de Migración.¹⁴ El detonante había sido la muerte de más de 800 personas, incluyendo a niños, que se ahogaron cuando los barcos en los que viajaban se hundieron en la costa italiana de Lampedusa en abril de 2015.

El propósito original de la Agenda Europea de Migración era proteger a los más necesitados, pero, en 2017, Europa es un lugar diferente a lo que era en 2015.

En los dos últimos años, la Unión Europea (UE) y los Estados miembro han establecido diversas medidas para reducir el número de refugiados y migrantes llegando a Europa y restringir sus derechos y libertades.

La legislación europea en materia de asilo está siendo reformada, la política exterior y de desarrollo de la UE ha sido transformada para incluir la gestión de la migración, y la UE ha negociado “acuerdos” con los países de origen y tránsito para incrementar la asistencia al desarrollo, promover las repatriaciones e invertir en la gestión fronteriza. Estaba previsto que un mecanismo de reubicación de emergencia promoviera la solidaridad entre Estados miembros y aliviara la carga que recae sobre Italia y Grecia.

Mientras tanto, el número de personas, incluyendo menores, llegando o muriendo en el intento de alcanzar Europa ha aumentado entre 2015 y 2016. Más de 5.000 personas murieron ahogadas en 2016, frente a las 3.777 que lo hicieron en 2015, y a mediados de 2017 más de 2.300 personas ya han perdido sus vidas en el Mediterráneo.¹⁵

En 2016, más de 100.000 menores llegaron a Europa, de los que más de un tercio (33.800) no iban acompañados o habían sido separados de sus familias.¹⁶ En el mismo año, más de 63.000 niños no acompañados solicitaron asilo en la UE.¹⁷

Un estudio reciente del REACH, en colaboración con UNICEF, señala que el 70% de los niños que llegan a Italia han sufrido algún tipo de violencia que les ha forzado a huir de su país de origen. Otros de los motivos señalados han sido la falta de oportunidades de trabajo y la escasez de servicios públicos. En gran parte de los casos había sido una combinación de los tres.¹⁸

De acuerdo con un informe de ACNUR publicado en julio de 2017, ha habido un aumento en el número de niños y niñas viajando solos en Libia. Además, un 14% de las personas que llegan a Europa por la ruta del Mediterráneo central son menores no acompañados y/o separados de sus familias.¹⁹

En el momento de elaboración del presente informe, alrededor de un tercio de los 65.000 solicitantes de asilo que residen en Grecia son menores, y de ellos, 2.100 no están acompañados.²⁰ El programa de Save the Children en Serbia también ha observado un aumento del número de niños viajando a través de los Balcanes Occidentales. Más de la mitad (59%) de los casi 1.500 niños y niñas que han cruzado la región en 2017 eran menores no acompañados.²¹

Hasta abril de 2017 las cuestiones relacionadas con los niños no fueron abordadas por la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Protección de todos los Niños Migrantes.²² Sin embargo, a pesar de que la Comunicación proponga una serie de medidas clave de protección, han surgido nuevos obstáculos que ponen en peligro el acceso de los menores a la protección internacional:

- **Los “puntos críticos” no son adecuados ni seguros para los niños.**

Más de un año después del Acuerdo UE-Turquía, miles de refugiados y migrantes siguen atrapados en Grecia mientras sus solicitudes de asilo son procesadas. Entretanto, nuevos demandantes de asilo siguen llegando a las islas griegas. Esto está llevando a una situación de hacinamiento en los “puntos críticos”, donde muchos refugiados y migrantes –incluyendo a niños no acompañados y a niños con sus familias– están viviendo en condiciones precarias con una infraestructura deficiente y la ausencia de servicios básicos. Como consecuencia, aumentan las tensiones y las protestas, mientras la violencia y los incendios se tornan habituales. La exposición a este tipo de eventos traumáticos está afectando la salud mental de niños y niñas.

La Corte Europea de Auditores ha publicado un informe detallando los severos riesgos de protección a los que se enfrentan los menores en los “puntos críticos”²³ y miembros del personal de Save the Children han sido testigos de un aumento en los intentos de suicidio y autolesión entre niños de tan solo nueve años.

En Italia escasean los centros de cuidado para los niños en las áreas donde se realizan los desembarcos, obligando a los niños a permanecer en los “puntos críticos”. Esto constituye una violación de la ley nacional que regula los procedimientos de evaluación de la edad y de identificación para menores no acompañados.

- **Se les está negando a los menores el derecho a protección internacional.**

Las reformas de la política de asilo de la UE, el énfasis sobre la repatriación y los obstáculos creados por los Estados miembros están dificultando el acceso legal a Europa o la concesión de asilo una vez allí. También es ahora menos probable que un menor sea reubicado a otro país de la UE o reunido con su familia. En septiembre de 2017, solo 32 menores no acompañados habían sido reubicados desde Italia²⁴ y 420 desde Grecia.²⁵ Además, se han recomendado nuevos procedimientos para facilitar que los menores sean devueltos a su país de origen sin las garantías adecuadas o que sean detenidos, sometiéndolos a situaciones de miedo y desesperación.²⁶ Los lentos procedimientos de petición de asilo y las bajas tasas de reconocimiento en algunos de los Estados de la UE también están llevando a los niños a caer en la clandestinidad y en las manos de los traficantes.²⁷

Muchas de estas violaciones de los derechos de los niños son el resultado de una acusada falta de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Aunque los líderes de la UE pretendan aparentar que Europa como un todo se enfrenta a una crisis migratoria a gran escala, los números nos cuentan una historia bien distinta.

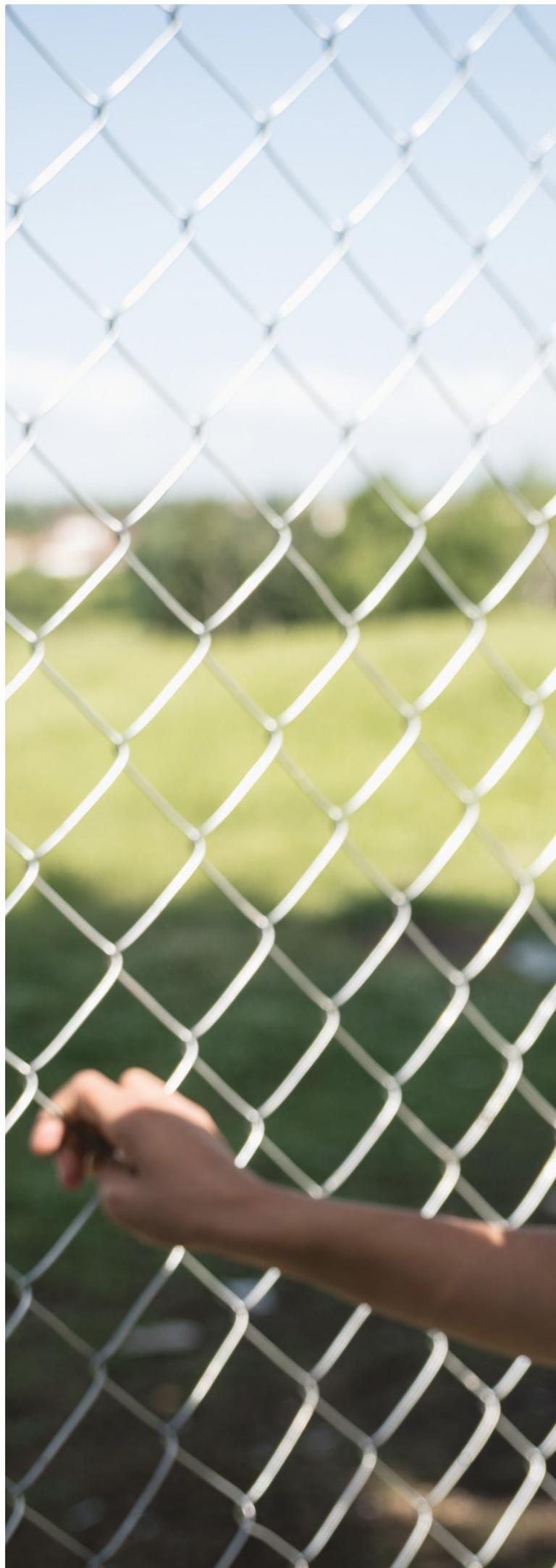
Mientras el número total de personas solicitando asilo en la UE se ha duplicado desde 2013, algunos países están ahora recibiendo menos solicitantes de asilo que en 2012–2013, antes de que empezara la crisis.²⁸ En 2016, el número de niños no acompañados que llegaban a Suecia cayó en un 94%, a Hungría en un 86% y a Bélgica en un 64%.²⁹ Muchos de estos países ahora pretenden devolver a los solicitantes de asilo a Italia y Grecia bajo la Convención de Dublín que establece qué Estado es responsable de examinar una solicitud de asilo. Esto se sumará a la carga a la que ya se enfrentan Grecia e Italia, que ya han visto el número de

llegadas multiplicarse por siete con respecto a los niveles anteriores a la crisis.

Este documento pretende capturar los problemas a los que se enfrentan los niños y niñas en su viaje hacia Europa y una vez que alcanzan su destino. Hace un llamamiento a la solidaridad –con todos los niños, independientemente de su estatus, con los migrantes y los refugiados en general, y entre los Estados miembros de la UE– para garantizar la existencia de un sistema robusto de protección. El Capítulo 1 examina los peligros a los que se enfrentan los niños y sus familias en su intento de llegar a Europa; el Capítulo 2 analiza los derechos negados a aquellos que finalmente lo consiguen; el Capítulo 3 se centra en los derechos de los niños respecto a los procedimientos de repatriación; y, finalmente, el Capítulo 4 da recomendaciones de acciones que deberían tomar la UE y los Estados miembros para mejorar la situación de los menores migrantes y refugiados.

Rowan, 12 años, se fue de Siria con su familia hace 4 años cuando estaba en segundo de Primaria. No ha vuelto al colegio desde entonces, primero en Turquía y ahora en Grecia. Rowan frecuenta el centro adaptado de Save the Children en el campo de Cherso en el norte de Grecia.

FOTO: Gabriele François Cassini / Save the Children





1. Proteger a los niños antes de que lleguen a Europa

Casi no existen rutas seguras y regulares para que los niños migrantes y refugiados, así como sus familias puedan llegar seguros a Europa. Las tres principales rutas que toman son: la ruta del este de Europa (por los Balcanes), la ruta del Mediterráneo central (por Libia a Italia) y la ruta del Mediterráneo occidental (por Marruecos a España).

1.1. La ruta del este de Europa

Al menos un tercio de las personas que siguen llegando a Europa por Grecia, Bulgaria, la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), Serbia, Hungría y Croacia son niños.³⁰ Durante su viaje, estos niños están expuestos al peligro y a la negligencia, y muchos son explotados por traficantes.

Los centros de acogida son inadecuados para cumplir con las necesidades de los niños. Muchos niños intentan completar su viaje sin ser detectados o registrados formalmente en cada uno de los países por los que pasan. Por ello, no existen datos desagregados por niño o una imagen clara de los riesgos de protección a los que se enfrentan.³¹

Se ha informado con frecuencia de “devoluciones” ilegales, y en algunos casos violentas, de un país a otro, realizadas incluso por las autoridades, en Hungría, Croacia, Rumanía, Serbia, ARYM y Bulgaria. A menudo las devoluciones equivalen a expulsiones colectivas, en que las propias autoridades niegan la posibilidad de solicitar asilo, incluso a los que lo solicitan explícitamente. Algunos refugiados y migrantes en Serbia, incluyendo a niños y niñas, han tratado infructuosamente de cruzar la frontera con Croacia y Hungría más de diez veces.

1.2. La ruta del Mediterráneo central

El Mediterráneo central sigue siendo la ruta más usada para llegar a Europa, con 99.127 personas llegando a Italia entre el 1 de enero

y el 31 de agosto de 2017, 14.353 de ellos siendo menores, la mayoría no acompañados.³² Es también la más mortífera, con más de 2.428 muertos y desaparecidos en el intento de cruzar el mar en el mismo periodo.³³

Entre enero y agosto de 2017, 13.227 menores no acompañados llegaron a Italia cruzando el mar desde África. En comparación con los mismos datos del 2016, cuando 16.863 niños no acompañados llegaron a Italia, ha habido un incremento del 21,5 %.³⁴

La mayoría de los niños provienen de Eritrea, Gambia o Nigeria a través de Libia,³⁵ que lleva muchos años siendo uno de los principales puntos de cruce entre África y Europa. Sin embargo, el empeoramiento de la situación de seguridad en ese país hace que ese cruce sea cada vez más peligroso. La ONU ha calificado de inhumanas las condiciones en los centros de detención. Forzados a huir de sus países de origen por situaciones de pobreza, conflicto y persecución, los niños intentan buscar oportunidades en Libia o cruzar a Europa.

1.3. La ruta del Mediterráneo occidental

A pesar de que menos gente utilice la ruta del Mediterráneo occidental para llegar a Europa, recientemente ha habido un fuerte aumento, con 8 385 personas llegando a España por el mar en los siete primeros meses de 2017. Esto es más del doble de personas que llegaron durante el mismo periodo en 2016.³⁶ Además de los que llegan por mar, en los primeros siete meses del 2017, 2.983 personas llegaron por tierra a Ceuta y Melilla (territorios españoles en Marruecos) para evitar arriesgarse por la peligrosa ruta del mar.³⁷ Aunque las condiciones en los centros de estancia temporal de inmigrantes hayan mejorado, no están preparados ni equipados para el creciente número de llegadas, y los procesos de registro y traslado al continente tardan más de lo que deberían.

Según ACNUR, en el primer trimestre del 2017, 382 niños han llegado a Europa con sus familias por mar y tierra, casi la mitad sirios.³⁸ A pesar de que el Ministerio del Interior Español no haya facilitado datos oficiales sobre menores no acompañados para el año 2017, un informe del 2016 del Ministerio Público muestra un incremento de más del 80% en el número de menores no acompañados con respecto a 2014.³⁹ Casi la mitad de estos niños vienen de Argelia, un tercio de Marruecos y el resto de países del África subsahariana.

1.4. Las medidas e instrumentos de la UE

La migración se ha convertido en un elemento clave de la política exterior y de desarrollo de la UE. En noviembre de 2015, la UE llegó a un acuerdo con varios países africanos, el Plan de Acción de La Valeta, para ayudar a abordar las causas fundamentales de la desestabilización, los desplazamientos forzados y la migración irregular, promoviendo oportunidades económicas y de igualdad y aumentando la resistencia de los más vulnerables, la seguridad y el desarrollo.⁴⁰ En junio de 2016 anunció un nuevo enfoque de cooperación con terceros, un marco que impulsa incentivos positivos y negativos para alentar a los países asociados –de origen y de tránsito– a cooperar para “frenar el flujo de migrantes irregulares”.⁴¹

Sin embargo, las pruebas recogidas por Save the Children en sus misiones en el terreno y en sus informes sugieren que estas y otras medidas de la UE podrían crear riesgos adicionales para los niños:

- **La gente no deja de migrar, al contrario, buscan rutas alternativas y más peligrosas.** Para evitar los controles, la gente viaja por rutas menos conocidas, por ejemplo, cruzando el desierto, donde corren el riesgo de perderse y morir de sed. Además, las mujeres están más expuestas al abuso y la violencia sexual.
- **En Serbia y a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales ha habido un aumento del tráfico de personas** como consecuencia del Acuerdo UE-Turquía y del cierre periódico de los pasos fronterizos oficiales.⁴² En dichas rutas familias y menores no acompañados se exponen a serios riesgos de desprotección, incluyendo violencia, abuso y explotación.
- **Los migrantes, incluidos los niños, corren peligro de sufrir abusos contra los derechos humanos por parte de guardias fronterizos, militares y policías.** Aunque se haya aumentado la financiación para la gestión fronteriza para vehículos de policía y militares, ordenadores de a bordo, material militar e infraestructura de armamento, todavía no existe un mecanismo adecuado de supervisión y presentación de informes.
- **Existe un mayor riesgo de violencia y desplazamiento.** Un mayor énfasis en entrenar a la policía y a los militares para acabar con los traficantes conlleva el riesgo de llevar a una mayor violencia, especialmente en las fronteras del norte de Níger, Mali y Chad. Frecuentemente, las redes de contrabando forman parte de economías políticas más amplias, profundamente enraizadas en el sistema de gobierno de un país y respaldadas por una complicada red de actores locales.⁴³ Hoy en día, la migración ofrece la oportunidad de una vida mejor para hombres jóvenes que si no podrían terminar uniéndose a grupos violentos o rebeldes.

Agencias de la ONU y ONG ya han alertado de que “detener el flujo” es un enfoque miope y no efectivo, además, de crear riesgos a largo plazo, como más violencia y desplazamientos en los países asociados, más muertes en el mar y en el desierto, la emergencia de rutas más nuevas y arriesgadas, y la adaptación de los modelos de contrabando.

Otras crisis podrían derivarse del intento de resolver, a toda costa y a cualquier precio, la crisis migratoria europea, llevando a todavía más desplazamientos.

Los conflictos, la pobreza y la persecución son algunas de las principales causas de los desplazamientos forzados y Save the Children valora positivamente los esfuerzos de la UE por resolverlas. **Sin embargo, estos esfuerzos deberían realizarse en el marco de una política de desarrollo clara e independiente, en línea con la obligación legal de la UE de reducir y erradicar la pobreza.** Es importante considerar las necesidades reales de aquellos estados azotados por los conflictos y la pobreza, y encontrar soluciones estructurales a largo plazo.

Para hacer frente a esta situación, Save the Children recomienda que la UE y los Estados miembros tomen las siguientes medidas:

- **Reforzar los sistemas de protección de los niños en sus países de origen.**

El estudio de Save the Children sobre los movimientos en el Cuerno de África revela que, junto con la motivación económica y la desigualdad de género, **la ausencia de protección a los niños es un importante “factor de empuje” para la migración de menores no acompañados.**⁴⁴ Los niños que migran solos suelen carecer de alguien que cuide de ellos, encontrándose a veces expuestos a situaciones de violencia, abuso o negligencia. Reforzar la protección a los niños y los sistemas de educación en los países de origen y tránsito, así como aumentar la inversión en la infancia en el marco de los programas de desarrollo, podría ser un primer paso para que esto salga adelante.

- **Incrementar la protección a los niños en tránsito.**

La UE debería alinear la iniciativa de cooperación con el Marco Estratégico de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia, y el Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia. Esto permitiría asegurar que los derechos humanos de los migrantes y los refugiados ocupen un lugar central en el desarrollo y la implementación de cualquier política migratoria. **La UE y los Estados miembros deberían considerar el desarrollo de un mecanismo de supervisión y rendición de cuentas para la defensa de los derechos humanos que permita mitigar los riesgos de las políticas de gestión migratoria.**

- **La financiación debe estar precedida por estrategias y planes centrados en las necesidades reales.**

Cuando la UE empezó a utilizar los Fondos Fiduciarios y adoptó el enfoque de cooperación, todavía no existían estrategias a nivel nacional en los países asociados. Muchos países, comunidades y representaciones locales fueron presionados por la Comisión y los Estados de la UE a abordar la crisis migratoria de la UE. Sin embargo, las prioridades de la UE y las prioridades de los países asociados no siempre coinciden. Cualquier estrategia que busque abordar la migración debería originarse en los países asociados, **ser adecuadamente planeada, fundamentada de forma coherente, con una base empírica, de forma integral y desarrollada en cooperación con todos los socios relevantes.**

Uno de los más de 5 000 niños atrapados en el campo de Idomeni, en la frontera entre Grecia y la ARYM.

FOTO: Gabriele François Cassini / Save the Children

- **Expandir y mejorar las rutas seguras y regulares para llegar a la UE.**

Una de las principales deficiencias en la agenda migratoria de la UE sigue siendo la ausencia de cualquier esfuerzo por ampliar las rutas seguras y regulares de llegada a la UE. Aunque este tipo de medidas podrían asegurar que la responsabilidad de proteger a los refugiados globalmente fuera compartida de una manera más equitativa. Asimismo, podrían abordar las preocupaciones legítimas de los países de origen –incluyendo países en que las remesas representan entre un 10 % y un 20 % de su PIB y constituyen un importante factor de desarrollo.

La existencia de rutas regulares para llegar a la UE es clave para “salvar vidas” y “acabar con el modelo de negocio de los contrabandistas”.

Las rutas seguras y regulares para llegar a la UE deberían considerar **el reasentamiento, la admisión humanitaria y los visados humanitarios, la reunificación familiar, la movilidad laboral entre distintos niveles de conocimiento, los visados de estudiante y los programas privados de apadrinamiento**. Los Estados miembros deben comprometerse con parámetros claros y plazos apropiados para implementar un marco migratorio que atienda tanto a las necesidades de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados, y sus familias, como a las necesidades y obligaciones de los Estados miembros.



1. Proteger a los niños antes de que lleguen a Europa

Omar es un joven sirio de 17 años que viaja solo. Ahora está atrapado en el campo de Idomeni en Grecia donde es asistido por ARSIS, entidad colaboradora de Save the Children para la protección de la infancia.

FOTO: Gabriele François Cassini / Save the Children





2. Proteger a los niños migrantes y refugiados en la UE

Cuando el número de solicitantes de asilo llegados a la UE subió bruscamente en 2015, se constató la necesidad de un mecanismo robusto de división de responsabilidades entre los Estados miembros de la UE. Para asegurar que los grupos más vulnerables, como los niños, no desaparecieran del radar, era imperativo que los menores recibieran los mismos niveles de protección en toda la UE.

A través de sus programas, Save the Children ha presenciado los numerosos obstáculos que enfrentan los niños una vez que llegan a Europa. Los Estados fronterizos hoy se encuentran frente al desafío de un creciente número de llegadas, situación en la que un menor puede llegar a tardar meses o incluso años en registrar o presentar una solicitud de asilo. La información que reciben sobre los procedimientos, los documentos necesarios, sus derechos y obligaciones es escasa. Además, suelen ocurrir retrasos en la asignación de tutores a los menores no acompañados y cuando se les asigna uno, los tutores muchas veces carecen de formación y solo están presentes durante algunos procedimientos. En muchos casos, los tutores tienen demasiados niños a cargo, lo que les impide atender sus intereses de manera adecuada.

La imposibilidad de reunirse con su familia o de obtener un estatus de asilo seguro pueden tener un impacto devastador en niños y adultos, causando serios problemas de salud mental. Los niños suelen ser acogidos en centros de acogida donde el personal tiene escasa formación o son voluntarios. Muchos de estos centros no cumplen con las normas de protección a la infancia y no disponen de herramientas de apoyo psicosocial para los niños y sus familias. Detener a menores, incluso a los que están con sus familias, los expone nuevos peligros, socavando el principal objetivo de la solicitud de asilo, que es el de ofrecer protección a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Save the Children manifestó su agrado al constatar que algunas de estas cuestiones están siendo abordadas en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Protección de los Niños Migrantes que establece “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”.⁴⁵ Sin embargo, mientras la Comisión avanza hacia la armonización de los procedimientos de tutela, incluyendo el papel y las tareas del tutor, surgen nuevos obstáculos que amenazan el acceso de los niños a la protección internacional, en el marco de la actual reforma de la legislación europea sobre asilo. Algunos de estos obstáculos incluyen los controles de admisibilidad obligatorios, el uso sistemático de los conceptos de “tercer país seguro” y “primer país de asilo”, la “provisión de protección interna” y las frecuentes revisiones de estatus de refugiado.

2.1. Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo – La necesidad de un mayor énfasis en los derechos de los niños

En 2016, Save the Children valoró positivamente la propuesta de la Comisión Europea de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con la esperanza de que fuera una oportunidad para promover la protección de los más vulnerables huyendo de situaciones de conflicto, violencia y persecución – incluyendo formas específicas de persecución infantil. Sin embargo, por el contrario, la reforma se ha centrado en combatir los abusos al sistema, en prevenir los movimientos secundarios –lo que limita el ejercicio del derecho a recibir protección internacional– y en imponer castigos a los solicitantes, incluso a los niños, que no cooperen.

Más específicamente, se trata de:

- Nuevos controles de admisibilidad a la llegada, para determinar si un solicitante de asilo –incluso si es un niño– es elegible para solicitar asilo en la UE. Estos podrían reducir el espacio para que los niños ejerzan su derecho de protección y aumentar considerablemente el sentimiento de ansiedad en los niños que se enfrentan a estos largos tiempos de espera para clarificar su situación.
- El uso de los conceptos de “tercer país seguro” y “primer país de asilo” que permite a los Estados miembros devolver a los niños a sus países de origen, donde no se asegura su protección.⁴⁶
- La “provisión de protección interna” de las Normas de Reconocimiento permite que los Estados miembros devuelvan a niños a sus países de origen, aunque se trate de países en conflicto, en el caso de que fuera posible mandarlos a una región considerada segura. Es decir, que se corre el riesgo de que niños sean devueltos a países como Afganistán, Irak o Somalia donde no tienen redes ni familia a la que dirigirse y donde podrían ser discriminados por pertenecer a grupos minoritarios.
- El establecimiento de repetidos controles y revisiones de estatus, una vez que el menor ya ha recibido el estatus de refugiado y protección subsidiaria, tiene un importante impacto psicosocial. Esta situación de inseguridad continuada puede causar ansiedad y problemas de salud mental, y generalmente no responde al interés superior del niño.
- Ignorar la sentencia MA 2013, que establece que la solicitud de asilo de un menor no acompañado deberá ser analizada por el Estado miembro en el que se haya presen-

tado la solicitud y en el que se encuentre el menor, significaría que el menor corre el riesgo de ser trasladado de vuelta al país por el que ingresó a la UE, donde su protección podría no ser garantizada.⁴⁷

- Si el solicitante de asilo, incluso si es un menor, no se encuentra en el Estado miembro donde se requiere que esté, se le denegarán derechos fundamentales, como el acceso a la educación, sanidad, trabajo y a un tutor(a).⁴⁸

Respecto a la reforma del SECA, Save the Children hace un llamamiento a la UE y sus Estados miembros para:

- Evitar traslados desnecesarios a los niños, asegurando que el Estado miembro responsable por examinar la solicitud de asilo sea aquél en el que se realizó la solicitud y en el que se encuentre, a menos que ello no redunde en el interés superior del menor.
- Asegurar que la evaluación del interés superior del menor se realice conforme la ley nacional del Estado correspondiente, con un enfoque multidisciplinar, por un personal competente con experiencia en derecho, protección, psicología y desarrollo infantil, y con la participación del tutor(a) del menor y un asesor legal o abogado.
- Designar un tutor(a) independiente y formado que se responsabilice por un número adecuado y limitado de menores no acompañados, inmediatamente después de la llegada del menor a un Estado miembro de la UE.
- Crear una red europea de tutores para facilitar el traspaso de tutela entre Estados miembros.
- Asegurar que cada Estado miembro tenga suficientes fondos para apoyar un esquema

de tutela y garantizar que los menores no acompañados: estén bajo supervisión continua, reciban asistencia legal y se les otorgue un estatus legal sin demora.

- Aplicar los procedimientos de evaluación de la edad, incluidos aquellos que no implican exámenes médicos, solo como último recurso, y siempre utilizando un enfoque multidisciplinar que tenga en cuenta el desarrollo físico y psicológico del niño, así como su identidad étnica o cultural.
- Conceder el beneficio de la duda al solicitante si los resultados de la evaluación de la edad no son concluyentes y asegurar que, mientras espera el resultado de dicha evaluación, el solicitante sea tratado como un menor y alojados en las estructuras de acogida adecuadas para menores conforme a la ley nacional.
- Ampliar aún más la definición de miembros de la familia para reforzar los procedimientos de reunificación familiar, incluso en el caso de niños casados, cuando esto responda a su interés superior.
- Asegurar el acceso a la educación en un mes a más tardar después de presentada la solicitud de protección internacional.
- Asegurar que las condiciones de acogida en los Estados miembros se adecuen a las necesidades específicas de los niños (centradas en las personas vulnerables).
- Asegurar que los Estados miembros faciliten atención sanitaria a los menores y a sus familias, incluidos los servicios de salud mental.

2.2. “Puntos críticos” – no son lugares para niños

Una de las principales medidas operacionales propuestas en el marco de la Agenda Migratoria Europea fue la adopción de un nuevo enfoque para los “puntos críticos” que permitiera gestionar la gran afluencia de migrantes. Enfoque que fue concebido como respuesta a la crisis migratoria e implementado en Grecia e Italia, donde, según la Comisión Europea, las fronteras externas de la UE sufren una presión migratoria desproporcionada, y donde la UE debe proporcionar apoyo operacional para garantizar que los recién llegados sean registrados y sean aplicados los procedimientos nacionales de seguimiento pertinentes.⁴⁹

En realidad, los “puntos críticos” suelen ser instalaciones de acogida cerradas o centros de detención de facto, que no son ni adecuados ni seguros para menores. En Grecia, incidentes de autolesión en niños menores de nueve años están creciendo, niños menores de doce años han intentado suicidarse, y ha habido un incremento en el abuso de drogas y alcohol entre los adolescentes.⁵⁰ Se ha observado el mismo tipo de impacto nocivo para los menores en otros contextos, como en Nauru, la isla de Micronesia donde se detiene a los migrantes que intentan llegar a Australia y donde prevalecen los casos de autolesiones, depresión y los trastornos causados por el estrés postraumático.⁵¹

En Italia, una vez que los migrantes llegan a la costa, son inmediatamente trasladados a un “punto crítico” donde pasan por un rápido procedimiento de identificación inicial, por un reconocimiento médico y se les proporciona un folleto informativo sobre la legislación nacional de migración y asilo. Como los centros adaptados para menores son escasos en las áreas donde desembarcan, los niños deben permanecer en los “puntos críticos” por un período prolongado. En Taranto, los menores no acompañados suelen pasar entre 48 y 72

horas en un “punto crítico”, mientras en Trapani y Pozzallo las estancias se alargan a entre 7 y 15 días. En mayo de 2016, Save the Children denunció 50 casos de menores no acompañados que habían estado detenidos junto a adultos por más de un mes en Pozzallo. Esto constituye una violación de la ley nacional que regula los procedimientos de evaluación de la edad e identificación de menores no acompañados.⁵² Asimismo, se descubrió que 123 niños se habían identificado como adultos en un intento de continuar con su viaje, lo que los tornaba aún más vulnerables. Solo fue posible confirmar su verdadera edad después de recibir asesoramiento y apoyo legal.⁵³ Gracias a un decreto reciente, es ahora ilegal acoger a menores no acompañados en los “puntos críticos”.⁵⁴

A pesar de que el número oficial de personas que llegan a Grecia por Aegean cayó significativamente cuando se firmó el Acuerdo UE-Turquía, no ha dejado de llegar gente a las islas. Entre el 1 de enero y el inicio de agosto de 2017, han llegado 1.191.955 personas y en febrero del mismo año, la ONU y el gobierno griego estimaban que había 62.540 migrantes y refugiados atrapados en Grecia –casi 23.000 eran niños.⁵⁶ Muchos se encuentran hacinados en instalaciones que no cumplen con los requisitos mínimos de la UE.⁵⁷

Como también ha señalado el informe de la Corte de Auditores publicado en abril de 2017, los “puntos críticos”, en su forma actual, no respetan los derechos de los niños migrantes, exponiéndolos a nuevos traumas y peligros. El sistema fue establecido para permitir la identificación, incluida la toma de huellas dactilares, y el registro de migrantes para garantizar la remisión oportuna a los procedimientos de seguimiento pertinentes, concretamente asilo o repatriación y traslado, otro instrumento establecido en el marco de la Agenda Migratoria Europea. Sin embargo, ha sido ineficaz tanto en Italia como en Grecia.

Respecto a los “puntos críticos”, Save the Children está haciendo un llamamiento a la UE y los Estados miembros para:

- **Acabar con las detenciones de menores inmediatamente.** Deben preverse alternativas seguras y adecuadas, que den prioridad a los menores no acompañados y a las familias con niños.
- **Realizar los procedimientos de identificación y evaluación de la edad en centros adecuados para niños,** fuera de los “puntos críticos”.
- **Permitir el libre acceso a los “puntos críticos” a los actores encargados de la protección de los menores,** para que puedan dar apoyo a niños y familias en peligro.
- **Cumplir con su compromiso de reubicar y acoger a los solicitantes de asilo de Grecia e Italia,** con un llamamiento a abandonar el criterio de nacionalidad para la reubicación y a reunificar a las familias separadas por las políticas en curso.
- **Facilitar información consistente y clara.** Debería facilitarse de forma inmediata y fácil, en todos los “puntos críticos”, información básica – incluyendo informa-

2. Proteger a los niños migrantes y refugiados en la UE

ción legal, sobre asilo e información para menores no acompañados y separados, apropiada para su edad.

- **Ampliar la prestación de servicios humanitarios**, incluyendo el suministro de alimentos nutritivos y el acceso a servicios médicos, que cubran las necesidades básicas de la gente y reduzcan los riesgos a los que se enfrentan, con especial atención a la salud mental.
- **Ofrecer formación en protección infantil al personal de los “puntos críticos”** que suelen carecer de experiencia o conocimientos básicos sobre derechos y protección infantil, o sobre cómo comunicarse con niños.
- **Crear oportunidades concretas y sostenibles de integración para los menores solicitantes de asilo.** Deberían incluir el acceso a la educación, la formación profesional y (para los más mayores) al mercado de trabajo. Los estudios y certificados escolares previos deberían ser reconocidos, para permitirles seguir estudiando en Europa.



Un niño recorre las calles llenas de lodo y los caminos del campo de Idomeni en su triciclo.



3. Procedimientos de retorno: respetar el interés superior del niño

“Todas las repatriaciones deberían realizarse con respeto absoluto por los derechos humanos de los migrantes y de conformidad con las leyes internacionales, incluyendo el apoyo al principio de no devolución, la prohibición de las expulsiones colectivas o arbitrarias, el derecho a la vida familiar, así como el derecho a solicitar asilo.”

Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos⁵⁸

La Convención sobre los Derechos del Niño y las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, junto con otros órganos de tratados y los titulares de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de la ONU,⁵⁹ proporcionan recomendaciones y orientación sobre los derechos de los niños sujetos a procedimientos de repatriación. En la Observación General N°6, el Comité establece claramente que, en el caso de la repatriación de un menor no acompañado, “Los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior.”⁶⁰

A pesar de esto, los países europeos están estableciendo medidas más restrictivas que podrían tener consecuencias trágicas. Durante los últimos dos años, muchos Estados miembros de la UE han adoptado nuevas leyes que permiten la repatriación forzada de migrantes y solicitantes de asilo a países inseguros como Afganistán, Irak y Somalia.⁶¹ Familias con niños están siendo repatriadas, sin tener en cuenta el principio del interés superior. Los niños han contado a Save the Children sobre su miedo a la deportación y sobre como encuentran insoportable esa situación de constante inseguridad.⁶² En Suecia, siete menores no acompañados solicitantes de asilo de Afganistán intentaron suicidarse y tres de ellos lo consiguieron. Como ha expresado un joven solicitante asilo, “Matarnos es mejor que ser decapitados por los Talibanes o el ISIS en Afganistán.”

Una política común de retorno efectiva sigue siendo una de las prioridades de la Agenda Migratoria Europea,⁶³ y en marzo de 2017, la Comisión de la UE lanzó un nuevo paquete de medidas sobre el retorno, que incluye el Plan de Acción de la UE en materia de retorno y un conjunto de recomendaciones a los Estados miembros para unos procedimientos de retorno más efectivos.

En materia de retorno, las recomendaciones de Save the Children para los Estados miembros de la UE y las instituciones europeas son que:

- **El principio de no devolución, incluyendo provisiones específicas para los niños, debe respetarse en todo momento.**
Todo ser humano, independientemente de su estatus migratorio, está amparado por el principio de no devolución, incluyendo la absoluta prohibición de devolución a la tortura.⁶⁴ Para los niños, deben aplicarse normas de protección específicas: “Los Estados no devolverán a un niño a un país en el que corra riesgo de daños irreparables, de reclutamiento de menores o de ser nuevo presa del tráfico.”⁶⁵ Respetar este principio supone: el acceso efectivo dentro del marco legal nacional al derecho a ser escuchado; mecanismos contra la categorización basada en estado de salud, género o nacionalidad; el derecho a recurrir en un plazo razonable; el derecho de permanencia mientras el recurso esté pendiente.
- **Los informes sobre los países de origen deberían estar centrados en los niños.**
Los Informes sobre País de Origen elaborados por la Agencia de Asilo de la UE incluyen información sobre si un menor será repatriado o no. Muchos Estados miembros de la UE están empezando a repatriar familias con niños a países de alta inestabilidad. Pueden ser que algunos países tengan áreas

consideradas seguras para adultos, pero los riesgos a los que se enfrentan los niños son diferentes. Somalia, por ejemplo, tiene una tasa de mutilación genital femenina de 98%. En los Informes sobre País de Origen deberían participar todos los actores relevantes presentes en el terreno, de forma a incluir información actualizada sobre la capacidad de los sistemas e instituciones nacionales de proteger a los niños. Save the Children suele elaborar informes sobre la situación de los derechos de los niños en los países en que opera que podrían incorporarse a los Informes sobre País de Origen.

- **El retorno de menores no acompañados o separados, independientemente de su estatus, debe ser realizada de forma voluntaria, con toda la información necesaria y libre de toda coerción.**

Cuanto mayor y más maduro sea el niño, mayor importancia debería concederse a su opinión para evaluar su interés superior.⁶⁶ El retorno no podrá ser considerado como auténticamente voluntario si el menor acepta el retorno simplemente porque las autoridades del país de acogida no le ofrecen otra alternativa.⁶⁷

- **Debería desarrollarse un procedimiento para determinar el interés superior del menor.**

Las evaluaciones/determinaciones del interés superior deberían preceder cualquier decisión de retorno de un menor, incluidos aquellos que viajen con sus familias. Los Estados miembros de la UE deberían tener un procedimiento formal, individual y robusto de determinación del interés superior, conforme su legislación nacional, que precediera la toma de cualquier decisión de retorno/orden de abandonar el territorio para un menor no acompañado o separado, o una familia con niños. Si se considera que el retorno sería lo mejor para el niño, se debería

desarrollar un plan individual y sostenible para el retorno del menor, que incluya una evaluación post-retorno adecuada y continuada.

- **Los niños y sus familias nunca deberían ser detenidos durante el proceso de retorno.**

La detención por motivos de control de la inmigración nunca responde al interés superior del menor.⁶⁸ Las alternativas a la detención son las opciones menos dañinas, más económicas y eficientes, y pueden volverse un importante instrumento de gestión migratoria. Existe una base sólida de pruebas⁶⁹ que muestran que las alternativas promueven el cumplimiento y la resolución de los casos, incluido el retorno voluntario, a la vez que protegen los derechos de los migrantes. Los Estados miembros deberían recibir orientación, más fondos y movilizarse para desarrollar alternativas efectivas antes de ampliar el uso de las detenciones.

- **La reintegración en los países de origen, sobre todo en lo que respecta a los menores no acompañados y separados, deben ser aptas para niños y dar prioridad a su protección.**

Niños no acompañados o separados no deberían ser repatriados si el único tipo de asistencia al que podrían tener acceso inmediato fuera asistencia institucionalizada. En todos los casos que afecten el retorno de niños, debe prestarse especial atención para asegurar una recepción adecuada y acceso inmediato a un alojamiento apropiado, la atención de sus necesidades básicas y a servicios de salud y salud mental. Hay una necesidad urgente de programas de reintegración para niños adecuadamente financiados y monitorizados que permitan la matriculación en una escuela y la protección de los niños contra cualquier tipo de violencia o discriminación. La existencia de un proceso de reintegración adecuado para

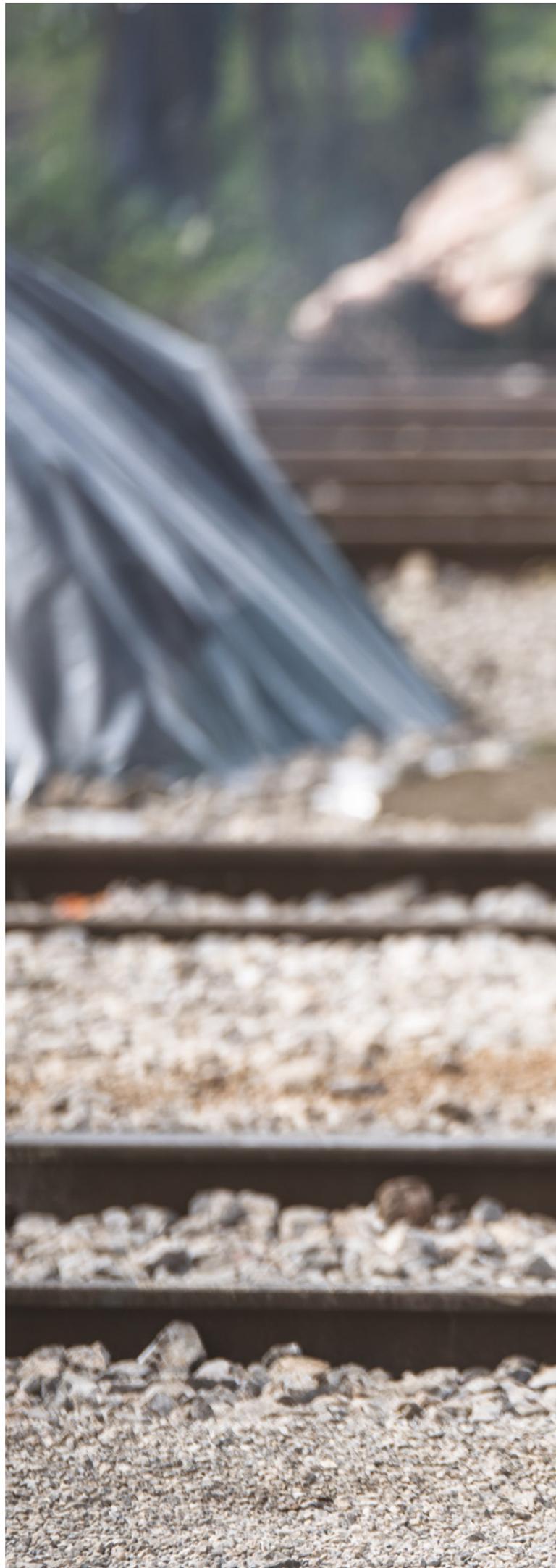
3. Procedimientos de retorno

menores es un factor crítico para que el retorno sea duradero y para evitar daños y traumas desnecesarios y prolongados. Una supervisión y evaluación independientes post-retorno constituyen un factor clave para informar y orientar las políticas de los Estados miembros.

- **La reunificación familiar es el factor más importante cuando se considera el retorno de un niño, pero no debería ser apoyada cuando no responda al interés superior del niño.**

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que los padres son los principales responsables por la crianza de un niño. Un niño debería crecer en el seno de su familia y no debería ser separado de sus padres en contra de su voluntad, excepto cuando responda al interés superior del niño.⁷⁰ En cambio, si la reunificación familiar no responde al interés superior del niño, debería evitarse. Para decidir si el retorno y la reunificación familiar responden al interés superior del niño, es necesario: localizar a su familia; evaluar si la familia ejerce cualquier tipo de violencia, abuso o negligencia contra él/ella; descubrir si la familia acepta ocuparse inmediatamente y a largo plazo de él/ella; y tomar en cuenta las opiniones, tanto del niño como de su familia, respecto al retorno de este/a.

Una joven niña coge en brazos a su hermana pequeña en el medio de las vías del tren que atraviesan el campo de Idomeni.





**Personal de Save the Children trabajando en un
"espacio seguro para la infancia" en el campo de
Idomeni.**

FOTO: Gabriele François Cassini / Save the Children





4. Conclusión: un llamamiento a la solidaridad

Cuando la crisis de refugiados azotó Europa en el inicio de 2015, el principio de solidaridad entre los Estados miembros de la UE asumió un papel central. Italia y Grecia habían sido siempre sólidos defensores de una mayor solidaridad por la enorme presión que les impone la Convención de Dublín, que en muchos casos transfiere la responsabilidad por la solicitud de asilo al Estado miembro de entrada a la UE.⁷¹ Un fuerte aumento de las llegadas dieron impulso a una revisión de las políticas en vigor.

En septiembre de 2015, el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores de la UE tomó dos decisiones sin precedentes de reubicar 160.000 solicitantes de asilo de Italia y Grecia a otros países europeos.⁷² Esto pareció dar el impulso inicial al debate sobre la división de responsabilidades entre Estados miembros. Sin embargo, desde entonces, las preocupaciones de la UE y los Estados miembros se han centrado en limitar el movimiento de los solicitantes de asilo, o impedirles totalmente la entrada a la UE.

A pesar de que el número de solicitantes de asilo en la UE se haya duplicado comparado a los niveles pre-crisis (2012–2013), la mayor parte de la carga sigue recayendo sobre Italia y Grecia. Hoy, estos dos países acumulan más de un cuarto (27,7%) de todas las solicitudes de asilo de la UE, mientras antes de la crisis eran solo 8,3%.⁷³

El mecanismo de reubicación, establecido con el objetivo de aliviar la presión sobre Grecia e Italia podría haber ido al encuentro de las necesidades de los refugiados.

Sin embargo, no ha conseguido desarrollar un procedimiento específico para menores no acompañados. Además, para ser elegible en el proceso de reubicación, un solicitante de asilo necesitaba tener una probabilidad del 75%, en toda la UE, de conseguir una respuesta favorable a su pedido de protección internacional.

Esto significa que, al final del periodo de reubicación, solo los solicitantes de asilo sirios y eritreos consiguieron acceder al mecanismo de reubicación, mientras que los afganos e iraquíes fueron excluidos.

Como muchos de los menores no acompañados vienen de los dos últimos países (cerca de cuatro de cada diez menores no acompañados solicitantes de asilo en Europa en 2016 eran afganos), esto crea severos riesgos de protección.⁷⁴ Además, las formas legales de llegar a Europa siguen siendo limitadas. El número de permisos de residencia otorgados a migrantes de África ha caído en cerca de 30% desde 2008⁷⁵ y, como se ha mencionado anteriormente, el espacio para que potenciales refugiados soliciten asilo es reducido. Las rutas seguras y legales son las únicas que garantizan que los niños estén protegidos durante su viaje y que evitan que sean explotados o que arriesguen sus vidas por un futuro incierto. También refuerzan el control de los Estados miembros sobre los procedimientos migratorios y reducen los incentivos de recurrir a traficantes. Si la carga de trabajo estuviera dividida más equitativamente entre los Estados miembros, la percepción pública sobre las llegadas caóticas de migrantes podría cambiar.

Los instrumentos y presupuestos existen para diseñar e implementar políticas migratorias más justas y eficientes y que tomen en consideración tanto los derechos de aquellos que quieren entrar en Europa como las cuestiones de seguridad de los ciudadanos europeos. Solo parece faltar voluntad política. Para mejorar la situación de los niños migrantes y refugiados en camino a o en Europa, Save the Children recomienda tomar cuatro medidas prioritarias:

- **Acciones para niños deberían estar incorporadas en la agenda migratoria y ser debidamente presupuestadas,** en línea con la Comunicación sobre Protección de los Niños Migrantes. Esto significa refor-

zar los sistemas de protección infantil en las rutas migratorias y garantizar que la protección infantil este firmemente integrada en los planes nacionales de implementación de los países asociados de origen y tránsito. También implica asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en la legislación de asilo implementada por los Estados miembros de la UE, especialmente respecto a las provisiones específicas para menores, como tutela, evaluación de la edad y condiciones de acogida. Deberían lanzarse nuevos pilotos para cooperar en la protección transfronteriza de los niños, tanto dentro de la UE como en las rutas migratorias fuera de la UE.

- **Un mecanismo permanente para el reparto de responsabilidades debería establecerse como parte de la Convención de Dublín**, teniendo en consideración las necesidades, habilidades y preferencias de los solicitantes de asilo. Cuestiones de vulnerabilidad deberían ser prioritarias ante cuestiones de nacionalidad cuando los solicitantes de asilo, especialmente cuando son menores, son trasladados fuera del Estado miembro de entrada a la UE. El interés superior de los niños debería guiar la decisión de reubicarlos. Estos procedimientos deberían ser adaptados para niños, claros, ágiles y eficaces, y deberían incluir un procedimiento rápido de reunificación familiar.
- **Los canales migratorios regulares, incluyendo la reunificación familiar, deberían ser ampliados y protegidos.** La Agenda Migratoria Europa establece que ‘Europa debería seguir siendo un puerto seguro para aquellos que huyen de la persecución, así como un destino atractivo para el talento y espíritu empresarial de estudiantes, investigadores y trabajadores,’ y que es necesario un “marco claro y bien ejecutado que regule los canales legales de entrada a la UE”.⁷⁷ Además de la reubicación, estos incluyen el patrocinio privado/no gubernamental, los permisos humanitarios y las cláusulas de reunificación familiar.
- **La implementación del Plan de Acción de la Comisión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países**⁷⁶ debería ser prioritaria y adecuadamente financiada. La inversión en integración es clave para evitar la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de desventajas. Son centrales la educación –incluida la educación en la primera infancia– y los servicios de salud mental, dados los altos niveles de problemas de salud mental observados.

4. Conclusión: un llamamiento a la solidaridad

Kate O' Sullivan, gerente de comunicación para Save the Children en Grecia habla con una familia siria proveniente de Homs en el campo informal de Kara Tepe, septiembre de 2015.

FOTO: Anna Pantelia / Save the Children





Notas

¹ Save the Children, ACNUR y UNICEF (2009) Declaración de Buenas Prácticas – Programa de Menores no acompañados en Europa, 4ª edición

² Comité de los Derechos del Niño de la ONU Comentario General N°6 CRC/GC/2005/6 y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de la ONU A/HRC/11/L.13

³ Según la ley de la UE, un solicitante de asilo es el nacional de un tercer país o apátrida que haya presentado una solicitud de asilo sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva. Directiva sobre la acogida de los solicitantes de asilo (2003/9/EC) – sigue aplicándose en Reino Unido (pero no en Dinamarca ni en Irlanda)

⁴ Organización Internacional para las Migraciones (IOM), <http://bit.ly/2q02kJs>

⁵ Comisión Europea (2015) Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final, Una Agenda Migratoria Europea, <http://bit.ly/2ysjcNX>

⁶ REACH y UNICEF (2017) Children on the move in Italy and Greece, <http://uni.cf/2wNkwMH>

⁷ Eurostat Estadísticas de Asilo, <http://bit.ly/2zttEED>

⁸ ACNUR (febrero de 2017) Mapa de los Menores No Acompañados (UAC): Intervención de ACNUR, <http://bit.ly/2ynBceu>

⁹ ACNUR Libia, IMPACT y Altai Consulting (2017) Mixed Migration Trends in Libya: Changing dynamics and protection challenges, <http://bit.ly/2ys1MIR>

¹⁰ Departamento Italiano de Seguridad Pública, Dirección de Inmigración y Policía Fronteriza, Resumen de la nacionalidad de las personas desembarcadas (01.2015-12.2015) y (01.2016-12.2016)

¹¹ Eurostat (2017) Decisiones en primera instancia por resultado y tasas de reconocimiento, 1er trimestre de 2017, <http://bit.ly/2xLk9Up>

¹² Eurostat (2017), Asilo y solicitantes de asilo por primera vez por nacionalidad, edad y sexo - Datos mensuales (redondeados), <http://bit.ly/1cTME27>

¹³ Comisión Europea, Migración y Asuntos de Interior, Integración, <http://bit.ly/2hKt1yO>

¹⁴ Véase nota 5

¹⁵ Proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM, <http://bit.ly/2j3e5PV>

¹⁶ Véase nota 6

¹⁷ Eurostat (2017) Nota de Prensa, 80/2017, 11 de mayo de 2017, Solicitantes de asilo considerados menores no acompañados, 63 300 menores no acompañados entre los solicitantes de asilo registrados en la UE en 2016, Más de la mitad son afganos o sirios, <http://bit.ly/2q83Gm1>

¹⁸ Véase nota 6

¹⁹ Véase nota 9

²⁰ Véase nota 8

²¹ Trabajo de investigación de Save the Children en Serbia, enero a 15 de agosto de 2017 (no publicado)

²² Comisión Europea (2017) Bruselas 12.4.2017 COM (2017) 211 final, Protección de los menores migrantes, <http://bit.ly/2kTO6eV>

²³ Corte Europea de Auditores (2017) Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de “puntos críticos”, <http://bit.ly/2xJC6m5>

²⁴ Ministerio del Interior Italiano, Departamento de Libertades Civiles e Inmigración, Tablero estadístico diario, 30 de septiembre de 2017, <http://bit.ly/2xJVHha>

²⁵ Comisión Europea (2017), Bruselas, 26.7.2017 COM (2017) 405 final, Decimocuarto informe sobre reubicación y reasentamiento, <http://bit.ly/2kTO6eV>

²⁶ Comisión Europea (2017) Bruselas, 7.3.2017 C (2017) 1600 final, Recomendación de la Comisión sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, <http://bit.ly/2gLefYV>

²⁷ Véase nota 11

²⁸ Véase nota 12. Incluyendo a Suecia, Bélgica, Dinamarca, Polonia y Eslovaquia.

²⁹ Eurostat Nota de Prensa (11 de mayo de 2017) Asylum applicants considered to be unaccompanied minors, <http://bit.ly/2kV7x6Y>

³⁰ Save the Children (2017) Out of Sight, Exploited and Alone: A joint brief on the situation for unaccompanied and separated children in Bulgaria, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Croatia, <http://bit.ly/2yuvHKU>

³¹ Véase nota 30

³² Departamento Italiano de Seguridad Pública, Dirección de Inmigración y Policía Fronteriza, Resumen de la nacionalidad de las personas desembarcadas (01 enero – 31 agosto 2017)

³³ ACNUR – Europa: Muertos y desaparecidos en el mar Ene-Ago 2016-2017 <http://bit.ly/2lOwSdP>

³⁴ Véase nota 32

³⁵ Véase nota 9

³⁶ Véase nota 9

³⁷ ACNUR (2016) Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe, January to December 2017, <http://bit.ly/2yrwqdN>

³⁸ ACNUR, UNICEF y IOM (2017) Refugee and Migrant Children in Europe, Accompanied, Unaccompanied and Separated: Quarterly Overview of Trends January – March 2017, <http://bit.ly/2vAmCij>

³⁹ Fiscalía General del Estado (2016) Memoria elevada al Gobierno de S.M. <http://bit.ly/2yOyDCK>

⁴⁰ Consejo Europeo (2015) Cumbre de La Valeta sobre migración, 11-12.11.2015, <http://bit.ly/2wZtKsX>

⁴¹ Comisión Europea (2016) Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, <http://bit.ly/2gnXiqo>

⁴² MSF (2017) RESUMEN INFORME MSF - Un año del acuerdo UE-Turquía: cuestionando los hechos alternativos de la UE, <http://bit.ly/2mBRaIZ>

⁴³ Clingendael (2017) Turning the Tide: The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, <http://bit.ly/2wZASPF>

⁴⁴ Save the Children y RMMS (2016) Young and on the Move: Children and youth in mixed migration flows within and from the Horn of Africa, <http://bit.ly/2gL6sub>

⁴⁵ Comisión Europea (2017) véase nota 22, p.9

⁴⁶ Comisión Europea (2016) ANEXO de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la directiva 2013/32/UE, Art. 36, <http://bit.ly/2geE4zM>

⁴⁷ Eur-Lex, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 6 de junio de 2013, <http://bit.ly/2xJLIOT>

⁴⁸ Comisión Europea (2016) Propuesta de directiva por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), <http://bit.ly/2ynkqfl>, Art. 17a (1); Comisión Europea (2016) Propuesta de Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), <http://bit.ly/2kRrgUY>, Art. 5(3)

⁴⁹ Véase nota 23, p. 14

⁵⁰ Save the Children (2017) A Tide of Self Harm and Depression: The EU-Turkey Deal's devastating impact on child refugees and migrants, <http://bit.ly/2yuvVle>

⁵¹ Save the Children y UNICEF (2016) At What Cost? The Human, Economic and Strategic Cost of Australia's Asylum Seeker Policies and the alternatives, <http://bit.ly/2jTUQEX>

⁵² Justicia Italiana, Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, Aplicación de la Directiva 2013/33 que establece las normas de recepción de los solicitantes de protección internacional, así como de la Directiva 2013/32 / UE por la que se establecen procedimientos comunes para el reconocimiento y la retirada del estatuto de protección internacional, Art. 19

⁵³ Save the Children Italia (2017) Atlas de menores extranjeros no acompañados en Italia, <http://bit.ly/2hJKwza>

⁵⁴ Decreto Orlando-Minniti (2017)

55 ACNUR Situación de los Refugiados en Grecia, <http://bit.ly/2zcZVz6>

⁵⁶ Véase nota 8

⁵⁷ “La Agenda Migratoria Europea ha subrayado además la importancia de un sistema claro para la acogida de los solicitantes de asilo como parte de una política europea de asilo sólida, mientras que la crisis migratoria ha puesto de manifiesto la necesidad de garantizar una mayor coherencia en las condiciones de acogida en toda la UE y la necesidad para estar mejor preparados para hacer frente a los grandes flujos migratorios.” <http://bit.ly/2gK4ZUP> (Acceso: 27 de julio de 2017)

⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos, 34° período de sesiones, 27 de febrero a 24 de marzo de 2017, Informe A/HRC/34/31, Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad, <http://bit.ly/2gLnPem>

⁶⁰ Comité de los Derechos de los Niños (2005), 39° Período de sesiones, de 17 de mayo a 3 de junio de 2005, Observación General N°6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, <http://bit.ly/2ysmlJD>

⁶¹ En Dinamarca, a un gran número de refugiados, entre ellos niños, se les ha retirado su permiso de residencia y esperan su regreso a Somalia. Refugees. DK (16 de mayo de 2017) Actualización sobre los casos de retirada somalíes, <http://bit.ly/2zeDxp9>

⁶² Línea de ayuda sueca para niños recién llegados.

⁶³ Comisión Europea (2017) Comunicado de prensa, Agenda Europea de Migración: la Comisión presenta nuevas medidas para una política de la UE eficaz y creíble en materia de retorno, Bruselas, 2 de marzo de 2017, <http://bit.ly/2xKqPIE>

⁶⁴ Véase en particular el Artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, <http://bit.ly/1qrgYsl>; Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad en el marco de movimientos amplios y/o mixtos, ACNUDH, 2017.

⁶⁵ Véase nota 60

⁶⁶ El Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que el “niño que es capaz de formarse su propia opinión el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, la opinión de que el niño sea tenida en cuenta en función de la edad y madurez del niño.”

⁶⁷ Cuando se cree que hay circunstancias excepcionales, la decisión de devolver a un niño contra su voluntad siempre debe ser hecha en un tribunal después de una determinación de interés superior, bajo la jurisdicción del bienestar infantil, en lugar de procedimientos de inmigración. Las políticas de integración no deben demorarse para fomentar el retorno y disuadir a los posibles migrantes, o ser ineficaces para prevenir la segregación

social y la discriminación de los inmigrantes de primera y segunda generación.

⁶⁸ El estatus de inmigrante o residente, o la falta de uno, nunca puede ser una razón para aplicar la medida de último recurso, ni para usarse como justificación para detener a los niños. La Convención sobre los Derechos del Niño estipula que las detenciones “sólo deben utilizarse como medida de último recurso y por el período más breve posible”. Así lo ha afirmado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica*.

⁶⁹ Sampson, R, Chew, V, Mitchell, G, and Bowring, L (2015) *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes (Revisado)*, Coalición Internacional contra la Detención (IDC), <http://bit.ly/1ST7Mt8>

⁷⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. Preámbulo, Art. 7, 8, 9, 10, 18, 27.

⁷¹ Si el solicitante de asilo no tiene vínculos familiares en otros lugares de la UE.

⁷² “Los Estados miembros se comprometieron a trasladar 98 255 antes de septiembre de 2017, no 160 000. Esto se debe a que aún no se han asignado 7 745 de la primera Decisión del Consejo sobre reubicación y porque 54 000 de la segunda Decisión del Consejo se utilizarán para reasentamientos fuera de la UE. Como consecuencia de la Declaración UE-Turquía, en septiembre de 2016 se adoptó una decisión para que las 54 000 plazas que aún no habían sido asignadas a los Estados miembros en virtud de las decisiones de reubicación disponibles para la admisión legal de los sirios de Turquía a la UE. De los 98 255, 34 953 personas serán reubicadas de Italia y 63 302 de Grecia.” Comisión Europea (2017) *Preguntas y respuestas: La Comisión pide que se redoblen los esfuerzos para aplicar medidas de solidaridad en el marco del Programa Migratoria Europea (Hoja informativa 2 de marzo de 2017)*, <http://bit.ly/2lXzWYp>

⁷³ Véase nota 12

⁷⁴ Véase nota 17

⁷⁵ Bruegel (2017) *Europe’s role in North Africa: development, investment and migration*, <http://bit.ly/2glST7i>

⁷⁶ Véase nota 13

⁷⁷ Véase nota 14, pp. 2 y 6

PONIENDO A LOS NIÑOS PRIMERO



Save the Children

Es el momento de que la UE muestre su solidaridad protegiendo los derechos de los niños migrantes y refugiados

Save the Children cree en el futuro que cada niño se merece.

En España y en todo el mundo, trabajamos todos los días para dar a los niños un comienzo saludable en la vida, la oportunidad de aprender y la protección contra el peligro.

Cuando la crisis golpea, y los niños son más vulnerables, estamos siempre entre los primeros en responder y los últimos en irnos. Aseguramos que las necesidades únicas de los niños sean satisfechas y sus voces sean escuchadas.

Ofrecemos resultados duraderos para millones de niños, incluyendo los más difíciles de alcanzar.

Hacemos lo que sea necesario para los niños –todos los días y en tiempos de crisis– transformando sus vidas y el futuro que compartimos.