



**LOS MENORES MIGRANTES NO
ACOMPAÑADOS: LA DEFENSA DE SUS
DERECHOS EN LOS PLANOS UNIVERSAL,
EUROPEO Y NACIONAL**

Este trabajo se presenta en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela para obtener el título de Máster Universitario en Estudios Internacionales

Julio de 2020

Ana Del Rosario Moreno

Tutora: Profa. Dra. Maria Teresa Ponte Iglesias

ÍNDICE

	Página
RESUMEN	4
LISTADO DE ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO PRIMERO. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS COMO PUNTO DE PARTIDA	8
1. Migración	8
2. Migración infantil	9
3. Menor Extranjero No Acompañado. Elementos	9
4. Refugiado	10
5. Asilo	12
CAPÍTULO SEGUNDO. PROTECCIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN LOS PLANOS UNIVERSAL Y REGIONAL EUROPEO	13
1. Plano Universal	13
A) Sobre la gobernanza global de las migraciones	13
B) Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño	16
C) Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño	23
2. Plano regional europeo	26
A) Convenio Europeo sobre el ejercicio de los Derechos de los Niños	26
B) Resolución 97/C221/03 del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados de terceros países	29
C) Otros instrumentos relativos a menores extranjeros no acompañados	30

D) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	31
E) Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)	32
F) Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre Protección de los menores migrantes (2017)	33
CAPÍTULO TERCERO. SITUACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA	34
1. Marco jurídico	34
2. Proceso por el que pasa el menor desde la localización en España	36
3. Perfil de los menores	42
A) Fuentes de información/registro	42
B) Edad	45
C) Sexo	50
D) Nacionalidad	52
4. Identificación de principales causas de la migración y problemáticas	53
A) En el origen	53
B) En el destino	58
C) Proyectos de integración en el destino	60
CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXO	73

RESUMEN

La migración de menores extranjeros no acompañados es un fenómeno creciente en Europa que requiere una atención especial al tratarse de un *grupo vulnerable* que exige el pleno reconocimiento de los derechos del menor además de una protección especial dado que se encuentran sin un adulto de referencia. Por ello, es de especial importancia analizar los *mecanismos de protección de los individuos menores de edad* en los planos universal, regional europeo y su aplicación en el contexto español. De esta forma se pretende realizar un análisis del perfil de los menores extranjeros no acompañados y la situación en el país de destino, así como su integración.

Palabras clave: MENAS, niños, vulnerabilidad, derechos, identidad.

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

BIP: Procedimiento de Interés Superior.

BOE: Boletín Oficial del Estado (Reino de España).

CdE: Consejo de Europa

CDN: Convención de los Derechos del Niño.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CEEDN: Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños

CSE: Carta Social Europea

DEJ: Diccionario del español jurídico.

DIS: Determinación del Interés Superior.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

EIS: Evaluación de interés superior

MENAS: Menores Extranjeros no acompañados.

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

RMENA: Registro de Menores Extranjeros no Acompañados

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

INTRODUCCIÓN

La migración de menores no acompañados es un fenómeno relativamente nuevo si lo valoramos desde el punto de vista cuantitativo, es decir, atendiendo al incremento muy significativo en las últimas décadas de esta migración. En efecto, la migración de MENAS se ha convertido en un fenómeno de gran importancia no solo como característica de las migraciones actuales, sino desde el punto de vista de la gobernabilidad, la política internacional y las relaciones entre Estados. La diversidad y la heterogeneidad que presenta este fenómeno, sumadas a la falta de información sobre aspectos cualitativos y cuantitativos homogéneos dificulta la comprensión de este tipo de migración.

El objetivo principal de este TFM es el examen de los derechos de personas menores de edad, con especial atención hacia aquellos que son migrantes y no acompañados al ser el colectivo especialmente vulnerable. Con ello, se pretende analizar el perfil de los menores y su situación en el destino migratorio.

A tal efecto, para la realización del mencionado análisis hemos estructurado el trabajo en tres capítulos. El primero se ha centrado en el examen de las nociones básicas de migración y algunas de sus tipologías que competen en el caso estudiado. Para ello se ha tomado como referencia las definiciones jurídicas internacionales .

El segundo de los capítulos busca centrarse en el marco de derechos en los niveles general y regional europeo prestando atención a los antecedentes y a la aplicación actual.

Y en el tercero y la tercera último de los capítulos con base en la protección de los menores no acompañados en los planos universal y regional europeo, nos adentramos en el estudio de la situación de estos menores en España, lo que ha permitido analizar el perfil de los menores y su tratamiento.

Nuestro trabajo se cierra con unas conclusiones en las destaca el hecho de que en el caso de España la identidad del menor es un tema central para determinar sus derechos y su tratamiento. Cuando los MENAS son encontrados en el territorio español, normalmente no se conoce la identidad de éstos o es recurrente que la documentación que porten no sea fiable. Por ello, uno de los pasos centrales es determinar la edad, básicamente la edad cronológica. Ahora bien, en términos prácticos, se constata que la edad cronológica en el caso de los MENAS no es un dato central, por lo que en caso de duda se declara al individuo menor de edad para proteger sus derechos como tal.

En definitiva, el perfil de los menores en España se puede simplificar en varones en edades que comprenden desde los quince a los diecinueve años, con orígenes nacionales principalmente desde el norte de África (destacando Marruecos y Argelia) y en menor número desde diferentes países subsaharianos (como desde Gambia, Guinea o Costa de Marfil). Y los factores que los han impulsado a migrar son los entornos sociopolíticos, la economía y la búsqueda de un futuro, y la familia, cada uno de ellos con sus características y motivaciones individuales. La característica principal, por tanto, es la motivación multifactorial que se puede conocer no sólo en destino sino se debe conocer en origen. Este hecho es el que lleva a la cooperación internacional de diferentes actores transnacionales.

El TFM que presentamos es el resultado de una investigación para la que empleamos los fondos bibliográficos de la de la Universidad de Santiago de Compostela, así como artículos electrónicos disponibles en las principales plataformas académicas, como, por ejemplo, la oferta online de la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid y, especialmente “Dialnet”.

CAPÍTULO PRIMERO

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS COMO PUNTO DE PARTIDA

1. Migración

La migración, según el Diccionario Del Español Jurídico (en adelante DEJ), se define como el “desplazamiento de una persona o de un grupo de personas, bien a través de una frontera internacional (migración internacional), bien dentro del territorio de un Estado (migración interna)”¹.

Desde una perspectiva analítica podemos referirnos a la migración como el proceso transformador de las estructuras e instituciones que surge como consecuencia de los cambios ocurridos a nivel político, económico y social². Por tanto, la migración es un hecho social total³ en constante cambio, que comprende diferentes niveles de profundidad y capacidades, y consecuentemente, tiene efectos en las organizaciones institucionales y en la cultura y el sistema de valores⁴. La migración, además, se caracteriza por tener una naturaleza independiente de la situación jurídica del migrante, del carácter voluntario o involuntario del desplazamiento, de las causas, o de la duración del fenómeno⁵. Por otra parte, el término “migrante” no está definido dentro del Derecho Internacional, sino que se designan a través de categorías jurídicas de acuerdo con la forma particular del fenómeno migratorio⁶.

Las nociones jurídicas de la migración establecen una tipología base que distingue a las *migraciones en situación regular*, o aquella que se “produce de conformidad con las

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Y CONSEJO DEL PODER JUDICIAL: *Diccionario del español jurídico*, Madrid, Espasa, 2020. Versión online: <https://dej.rae.es/>

² CASTLES, S.: “Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social”. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, 2010, N.º 14, pp. 141-169.

³ El autor caracteriza a la migración como hecho social total porque es un fenómeno que comprende una realidad sociocultural que involucra a los diferentes actores sociales y las diferentes dimensiones de la vida social. Véase en: GIMÉNEZ, C.: “Migración, sociedad y cultura: la perspectiva antropológica”, *Introducción a la antropología social y cultural: teoría, método y práctica*, Madrid, Akal, 2007, pp. 153-190.

⁴ PORTES, A.: “Migración y cambio social: algunas reflexiones conceptuales”, *Revista Española de Sociología*, 2009, N.º 12, pp. 9-37.

⁵ OIM: *International Migration Law. Glossary on Migration*, Suiza, International Organization for Migration, 2019.

⁶ *Ibid.*, pp. 130-131.

leyes del país de origen, de tránsito y de destino”⁷, y de manera contraria, las *migraciones en situación irregular* que designa a las migraciones que se efectúan “al margen de las vías de migración regular”⁸, lo que no exime a los Estados de la obligación de proteger sus derechos.

2. Migración infantil

La migración infantil tiene en cuenta las características que definen la cuestión de la migración en general, pero con especificaciones en cuanto a los niños, niñas y adolescentes migrantes. El requisito normativo internacional contenido en la Convención de los Derechos del Niño (1989) establece en su art. 1: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”⁹.

Por tanto, se hace referencia al establecimiento de la edad mínima legal en los dieciocho años cumplidos ya que se relaciona con los ámbitos del desarrollo y de la madurez de las personas, con el objetivo de “mejorar la protección de los y las adolescentes de las violaciones de los derechos; no se busca limitar el ejercicio de sus derechos; ni dificultar una mayor autonomía”¹⁰. Además, los Estados Parte, en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño¹¹ “tienen la obligación de garantizar a todos los seres humanos de menos de 18 años el disfrute de todos los derechos enunciados en la Convención, sin distinción alguna”¹².

3. Menor Extranjero No Acompañado. Elementos

De acuerdo con la definición expuesta anteriormente en el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Menor extranjero no acompañado (MENA) define a todos

⁷ Ibid., p. 173.

⁸ Ibid., p. 114.

⁹ UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, Madrid, UNICEF Comité Español, 2006, pp. 52.

¹⁰ Ibid., p. 14.

¹¹ La Convención sobre los Derechos del Niño se aprobó el 20 de noviembre de 1989. Fue en 1990 cuando se convirtió en ley, y firmada por todos los países del mundo excepto Estados Unidos. Véase: UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, Madrid, UNICEF Comité Español, 2006, pp. 52. Disponible en: <https://www.unicef.es/publicacion/convencion-sobre-los-derechos-del-nino>.

¹² UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, p. 42.

los menores de edad separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”¹³.

En el caso de España, se firmó un Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados¹⁴, que define al MENA como:

“extranjero menor de dieciocho años que sea nacional de un Estado al que no le sea de aplicación el régimen de la Unión Europea que llegue a territorio español sin un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación, de acuerdo con el artículo 189 del Reglamento de Extranjería (RD 557/2011)”¹⁵ 16.

A partir de esta definición es necesario distinguir los conceptos de *país de origen*, entendido como el lugar de nacionalidad o de residencia habitual anterior del MENA; *país de tránsito*, entendido como el país por el que pasa el MENA para llegar al destino; y *país de destino*, como territorio soberano al que quieren llegar los MENAS por distintas razones¹⁷. Además, debemos tener en cuenta el elemento de aplicación del régimen europeo, entendiéndolo bajo la normativa de gestión de las fronteras y bajo el parámetro de la Política Exterior y de Seguridad Común.

4. Refugiado

El art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) considera refugiado a toda aquella persona que tiene fundados temores de ser perseguida por cuestiones de raza, religión, nacionalidad o por pertenecer a un determinado grupo social o político, y se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede acogerse a la

¹³ ONU: *Convención sobre los Derechos del Niño. Observación general N.º 6*. Comité de los Derechos del Niño, CRC/GC/2005/6, 2005, p. 7.

¹⁴ Bajo el interés de los Ministerios de Justicia; de Empleo y Seguridad Social; de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, además del Fiscal General del Estado, el Secretario de Estado de Seguridad y el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Esta implicación muestra la importancia del fenómeno migratorio de MENAS hacia el territorio español, y teniendo como consecuencia la necesidad de definición y regulación del mismo.

¹⁵ Esta referencia es el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

¹⁶ BOE.: *Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados*, Madrid, Gobierno del Reino de España, 2014.

¹⁷ OIM: *International Migration Law. Glossary on Migration*, cit., p. 37.

protección del mismo¹⁸. La Convención, al haber sido elaborada tras la II Guerra Mundial, establece un límite temporal y espacial derivados de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Con la Aprobación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), se establece un instrumento independiente pero relacionado de la Convención¹⁹ donde se anulan estos límites en el art. 1, párrafo 2. Tanto la Convención (1951) como el Protocolo (1967), según el art. 12, mantienen el estatuto jurídico personal de cada refugiado ligado a la ley interna del país de residencia, así como el derecho de no expulsión o devolución salvo por cuestiones de seguridad nacional como indica el art. 33 de la Convención. En el caso de las normas e instrumentos regionales, la Convención de la Organización de la Unión Africana (1969) reconoce la Convención (1951) como un instrumento fundamental y universal²⁰, y comparte el art. 1 sobre la definición de refugiado, pero extendiéndola a “toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad”²¹. Por tanto, toda persona que huye de la violencia tiene derecho a pedir el estatuto de refugiado.

La mayoría de los derechos esenciales para la protección de los refugiados son herederos de los derechos fundamentales expuestos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)²², los cuales podemos ver representados en el capítulo IV titulado Bienestar, donde se otorga la obligación a los Estados de ofrecer el mismo trato a los refugiados que a los nacionales, como por ejemplo en los casos de educación (art. 22) y asistencia pública (art. 23)²³. Debemos tener en cuenta que el grupo de los

¹⁸ ONU: *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, ONU, 1951.

¹⁹ La mayoría de los Estados se adhirieron a la Convención y al Protocolo, reafirmando que “ambos tratados son el núcleo del Sistema Internacional para la protección de los refugiados”. ACNUR y Unión Interparlamentaria: *Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, Ginebra, (2) Parte 1, 2001, p. 10.

²⁰ OUA: *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969, p. 1.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

²² ACNUR Y UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, op., cit., p. 16.

²³ *Ibid.*, pp. 6-7.

refugiados está diferenciado de los migrantes, no como un subgrupo de este último (véase anexo 1)²⁴

5. Asilo

La Declaración sobre el Asilo Territorial adoptada por la Asamblea General mediante la Resolución 2312 (XXII) el 14 de diciembre de 1967, considera que el asilo es un derecho que emana del objeto y fin de la Carta de Naciones Unidas en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la cooperación internacional y la solución de problemas internacionales en cualquier ámbito²⁵. Concretamente, la Resolución 2312 (XXII), en su art. 1 donde se remite al art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (o DUDH) donde se especifica el derecho de asilo de cualquier persona que se encuentre en caso de persecución²⁶. Partiendo de la base universal de los derechos, la Resolución mencionada establece en el art. 3 que : “Ninguna de las personas (...) será objeto de medidas tales como la negativa de admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, la expulsión o la devolución obligatoria a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución”, salvo en los casos donde se comprometa la seguridad interna²⁷.

En el caso de la jurisprudencia española, el DEJ define asilo como la protección que un estado ofrece a determinados individuos extranjeros o apátridas, ya que en sus estados de origen son objeto de persecución por motivos ideológicos o políticos. Además, este diccionario comprende asilo, desde un punto de vista administrativo como el beneficio de asistencia a personas sin recursos económicos²⁸. Esta definición resulta del art. 2 de la Ley 12/2009 por la que se regula el derecho de asilo y de protección subsidiaria, donde a

²⁴ OIM. *Reflexiones sobre migración, niñez y adolescencia. Conceptos generales sobre migración y niñez: Un referente para la acción en la protección integral de niños, niñas y adolescentes*, primera edición, enero de 2015, pp. 11. Recuperado de: http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/05COe_Conceptos_Migracion_NinCC83ez.pdf

²⁵ ASAMBLEA GENERAL, ONU: *Declaración sobre el Asilo Territorial*, Resolución 2312 (XXII), 1967, pp. 2. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0009.pdf>

²⁶ ASAMBLEA GENERAL, ONU: *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 1948, pp. 9. Recuperado de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

²⁷ ASAMBLEA GENERAL, ONU: *Declaración sobre el Asilo Territorial.*, cit., p. 2.

²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Y CONSEJO DEL PODER JUDICIAL: *Diccionario del español jurídico*, 2020.

su vez se hace referencia a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y a su Protocolo (1967)²⁹.

CAPÍTULO SEGUNDO

PROTECCIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN LOS PLANOS UNIVERSAL Y REGIONAL EUROPEO³⁰

1. Plano Universal

A) Sobre la gobernanza global de las migraciones

La gobernanza global de las migraciones tiene como principal objetivo cuantificar y controlar los flujos migratorios, entendidos como el número de migrantes que entran o salen de un territorio durante un año³¹.

Cuando se habla de flujos migratorios es posible distinguir categorías asociadas a estos flujos tales como el movimiento de personas dentro de un mismo territorio, o aquellas que se realizan entre dos o más estados, las migraciones transfronterizas³². Las migraciones transfronterizas además presentan sub categorías en relación con el estatus de la migración, es decir, de acuerdo a si la entrada es regular o irregular. Ésta segunda categoría tiene los datos menos controlados y homogéneos, debido principalmente a que los canales de entrada son difíciles de controlar.

Debido a la falta de datos comparables es difícil describir las tendencias de los flujos migratorios, sólo 45 países del mundo en el año 2015 comunicaban los datos recogidos a la ONU³³. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) estimó, que en base a los datos disponibles desde 2011 los flujos migratorios

²⁹ JEFATURA DE ESTADO: *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, BOE-A-2009-17242, 2009. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con>

³⁰ Véase anexo 5. Cuadro resumen ordenado por fecha de los diferentes instrumentos utilizados para analizar este capítulo.

³¹ ONU: *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*, New York, Statistical Commission, 1 de marzo de 2017, p. 10, párrafo 44.

³² *Ibid.*, p. 10, párrafo 46.

³³ ONU: *International migration flows to and from selected countries: the 2015 revision*, Department of Economic and Social Affairs Population Division, diciembre de 2015.

habían aumentado un 25% impulsado por razones humanitarias³⁴. Según el Departamento de Asuntos Económicos y sociales de las Naciones Unidas (DAES):

“los niños migrantes (de 19 años o menos) representaban el 14 por ciento de la población migrante total y el 5,9 por ciento de la población total (de todas las edades). El número estimado de jóvenes migrantes (de 15 a 24 años) también aumentó de 22,4 millones en 1990 a 30,9 millones en 2019. En 2019, los jóvenes migrantes representaban el 11,4% de la población migrante total y el 5,1% de la población total (de todas las edades)”³⁵.

Advertimos, por tanto, que la tendencia de las migraciones de menores es un fenómeno creciente pero heterogéneo según las regiones, concentrándose en los países de ingresos bajos y medios. Pero debemos tener en cuenta que las migraciones se caracterizan por ser interregional, es decir, a la migración se realiza entre países vecinos debido a cuestiones de duración del viaje, su coste y la peligrosidad. La ilustración 1 muestra las distribuciones de las solicitudes de asilo pendientes de resolver en los países de destino, lo que nos indica que los países con los valores más altos en el mundo descansan en Estados Unidos, Alemania, Turquía, y Sudáfrica³⁶.

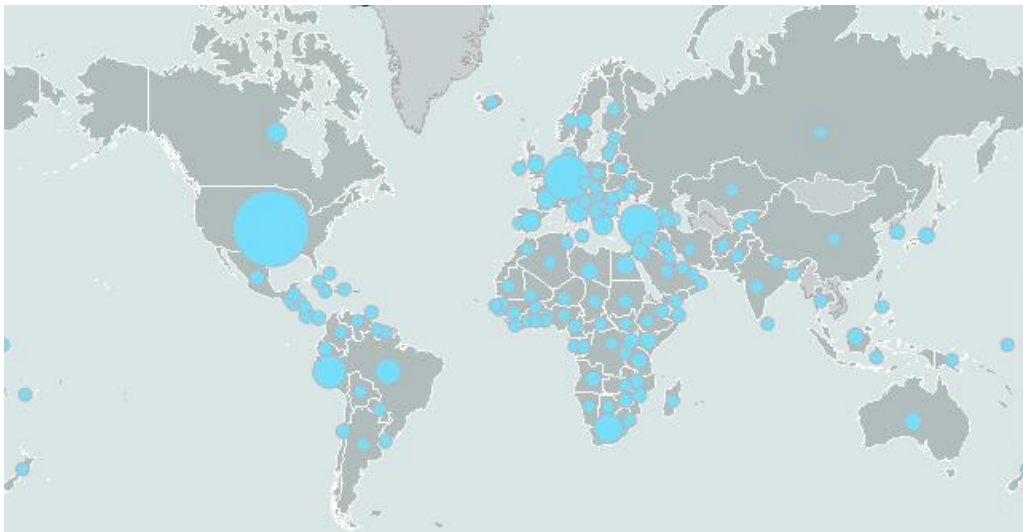


Ilustración 1. Número total de solicitudes de asilo pendientes de resolución en el destino, por países en el año 2018. Fuente: ACNUR, 2019.

³⁴ OIM: *Flujos migratorios internacionales*, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Estadísticas de la migración y emigración, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/flux-migratoires-internationaux>

³⁵ OIM: *Niños y jóvenes migrantes*, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Estadísticas de la migración y emigración, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/Ni%C3%B1os%20migrantes>

³⁶ OIM: *Flujos migratorios internacionales*., cit.

En los últimos años se ha observado el aumento del número de MENAS en las tendencias migratorias. El informe de UNICEF de 2017 titulado “A child is a child” evidenció esta tendencia, y como se puede ver en la ilustración 2, subrayando que la mayoría de este grupo se encontraba en una edad cercana a los 18 años.

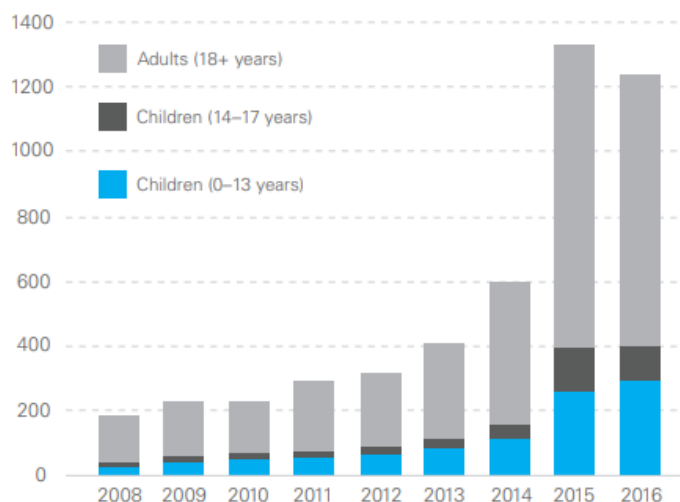


Ilustración 2. Número de niños y adolescentes que solicitaron asilo en Europa en el período de 2008 a 2016. Fuente: UNICEF, 2017.

En el mismo informe se observa también que el 8 % de las personas que llegaron de forma ilegal por el Mediterráneo en 2015 fueron MENAS, dato que ascendió en 2016 al 14% y en 2017 se estimaba que 9 de cada 10 eran menores³⁷.

África es la región que está formada por “países de ingreso bajo, mediano bajo, mediano alto y alto, dieciocho de los cuales se consideran frágiles o están afectados por conflictos”³⁸. Una de las características principales de África es la diversidad de las poblaciones en cuanto a su tamaño y distribución en el continente, que además se ve afectada por conflictos internos y transfronterizos³⁹. La ilustración 3 muestra una comparación regional de acuerdo con el IDH, donde sitúan a África Subsahariana con el índice más bajo.

³⁷ UNICEF: *A child is a child*, New York, mayo de 2017, pp. 60. Recuperado de: https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf

³⁸ BANCO MUNDIAL: *El Banco Mundial en África*. Referencia Web: Banco Mundial (s.f). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/afr/overview#2> (consultado el 26 de marzo de 2020).

³⁹ BANCO MUNDIAL, *El Banco Mundial en África*. Referencia., cit.

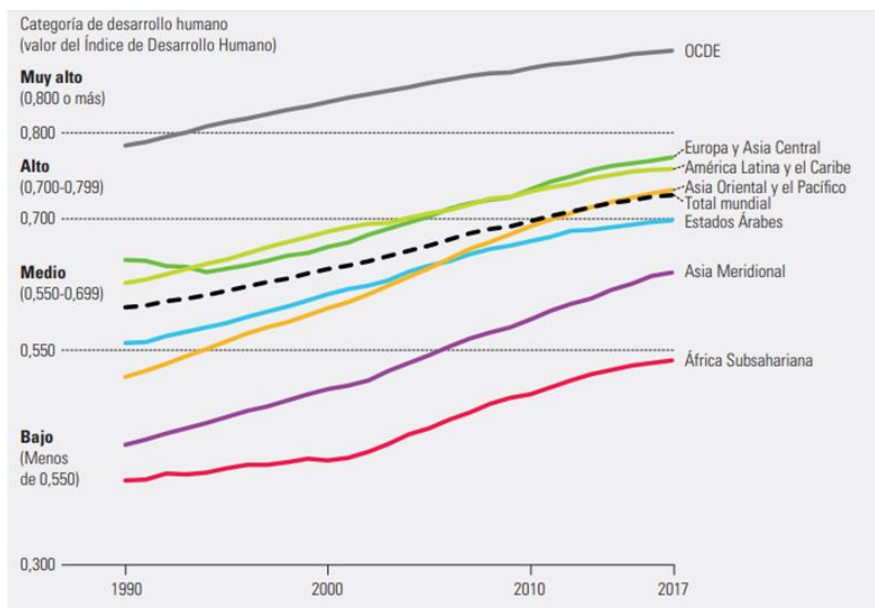


Ilustración 3. Valores del Índice de Desarrollo Humano por regiones en el período de 1990-2017.

Fuente: Informe PNUD: Índices e indicadores de desarrollo humano, 2018.

Descrito este contexto corresponde ahora referirnos a los distintos instrumentos internacionales de interés para el análisis del tema objeto de nuestro TFM.

B) Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño⁴⁰

El 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General adoptaba la Declaración de los Derechos del Niño mediante las resoluciones 1386 (XIV) y 19386 (XIV). De los diez principios que componen este instrumento de carácter no obligatorio, destaca el principio 2 en él se expone el derecho del menor de tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social adecuado.

La insuficiencia de este texto para la protección del menor determinó en 1978, “el Gobierno de Polonia presentase a las Naciones Unidas una versión provisional de una Convención sobre los Derechos del Niño”⁴¹. Tras diez años de negociaciones entre los principales actores internacionales el 20 de noviembre de 1989 se aprobó el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención de los Derechos del Niño recoge los derechos de la infancia y estipula un modelo universal para su salud, supervivencia y progreso bajo el consenso de diversas

⁴⁰ Véase anexo 2: cuadro resumen de los principales derechos del menor en plano universal.

⁴¹ UNICEF: <https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convencion-derechos-ninos> (Consultado: 09 de abril de 2020).

sociedades, culturas y religiones^{42 43}. Esta normativa internacional de carácter obligatorio para los Estados firmantes, parte de la idea del reconocimiento de la individualidad de los derechos bajo un límite de edad cronológica, los dieciocho años cumplidos como se establece en el art. 1 de la CDN (1989) y como consecuencia de su falta de madurez física y mental. Por tanto, el establecimiento de una edad mínima en la legislación es una obligación del Estado Parte, elemento reflejado en el art. 4 del mismo documento, por el que se comprometen a adoptar las medidas necesarias para la efectividad de los derechos reconocidos⁴⁴.

Los principios generales sobre los que se fundamenta este instrumento convencional de protección de los derechos del niño son⁴⁵:

a) El *principio de igualdad y no discriminación*, como base esencial de los Derechos Humanos, contenido en la mayoría de las normas jurídicas y expuesto en el art. 2 de la CDN (1989), que hace responsable a los Estados Parte de la misma de respetar y asegurar este principio. Este principio atribuye a los menores los derechos fundamentales y especiales, independientemente de la nacionalidad, asegurando que todo menor es tratado bajo condiciones de igualdad ante la jurisdicción de un Estado parte siempre que se encuentren en el territorio⁴⁶.

b) El *principio del interés superior del niño* reiterado en los antecedentes de la CDN y expuesto en ésta bajo el art. 3 donde se explicita el compromiso de las administraciones públicas o autoridades competentes para tomar medidas y asegurar el cumplimiento de la protección, cuidado y supervisión necesarias del menor, en consonancia con la responsabilidad de los padres, tutores u otras personas asignadas a esta tarea⁴⁷.

⁴² Indicar también la existencia de otros instrumentos que contienen algunas disposiciones que afectan a los menores como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25: la infancia como fuente de derechos especiales); y los Pactos de 1966 de Derechos Civiles y Políticos (art. 24 menciona el derecho de no discriminación, de tener un nombre y estar presente en la administración, y de adquirir una nacionalidad. y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10 para la protección de la infancia y adolescencia, comprendido dentro de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad).

⁴³ UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, p. 6.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁵ UNICEF: *Ni ilegales ni invisibles. La realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. Madrid, UNICEF España, 2009. p.72.

⁴⁶ UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, p. 10.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 10.

Complementario a este principio, cabe destacar la Observación General N.º 7 del Comité sobre los Derechos del Niño sobre la realización de los derechos de éste en la primera infancia⁴⁸ se hace énfasis en la necesidad de impulsar y reconocer los derechos de los menores más jóvenes al encontrar se una etapa calve para su desarrollo⁴⁹.

c) El *principio de no devolución* debe relacionarse con las obligaciones relacionadas la jurisdicción de los Estados Parte en un territorio en el que se encuentre un menor, expresado en el art. 2 de la de la CDN (1989). Como se reitera el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N.º 6 (2005) párrafo 12: “las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención se aplican dentro de las fronteras de ese Estado, incluso con respecto a los menores que queden sometidos a la jurisdicción del Estado al tratar de penetrar en el territorio nacional, (...), salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración”⁵⁰. Por tanto, el principio de no devolución también está sujeto los principios anteriormente expuestos.

Los derechos del menor, por tanto, están sujetos a las obligaciones asumidas por los Estados Parte de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales. Como hemos visto, el art. 4 de la CDN (1989), la administración pública vela por la integración del menor mediante la movilización de los recursos disponibles, extendiendo el ámbito material a todos los poderes del Estado⁵¹. En materia migratoria los Estados Parte de la CDN toman dos tipos de obligaciones, la primera ligada a la protección de los derechos humanos que se resumen en las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los mismos, y la segunda sujeta a la responsabilidad estatal de garantizar el bienestar del menor, lo que puede tener una lectura estatal enlazada al gasto público.

⁴⁸ Primera infancia es definida “desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar y hasta la transición al período escolar”. ONU: *Observación General N.º 7 del Comité de los Derechos del Niño: Realización de los derechos del niño en la primera infancia (CRC/GC/7/Rev.1)*, 27 de noviembre de 2003, p. 2.

⁴⁹ ONU: *Observación General N.º 7 del Comité de los Derechos del Niño: Realización de los derechos del niño en la primera infancia (CRC/GC/7/Rev.1)*, 27 de noviembre de 2003.

⁵⁰ ONU: *Observación General N.º 6 del Comité de los Derechos del Niño Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 01 de septiembre de 2005.

⁵¹ UNICEF: *Ni ilegales ni invisibles. La realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*, cit., p. 73.

La elaboración de normas específicas permite reforzar la protección de los menores, lo cual no solo tiene como objetivo único crear un régimen de actuación coordinado y eficaz para evitar la fragmentación de los derechos⁵², sino también se busca reforzar el desarrollo humano a través del reconocimiento de la libertad de bienestar, representada por los funcionamientos⁵³ y las capacidades⁵⁴, y la libertad de agencia⁵⁵, representada por la voz y la autonomía⁵⁶. Estos elementos interdependientes son fundamentales en las primeras etapas de la vida del ser humano, no solo en cuanto a la carencia de recursos básicos sino por la construcción de la identidad individual en consonancia con la colectiva⁵⁷. La identidad influye en la agencia y la autonomía, la libertad para reconocerse, valorarse y defenderse. El reconocimiento mutuo en la esfera sociocultural y política entre los menores migrantes y el país receptor construyen las condiciones previas para la coexistencia pacífica en las sociedades multiculturales⁵⁸. La CDN (1989) expresa la necesidad de garantizar el desarrollo del menor mediante el respeto sobre la preservación de la identidad como se reconoce en el art. 8, además, de garantizar las condiciones necesarias para ejercer y potenciar su autonomía, como indica el artículo 12, pero limitando el ejercicio de la libertad de expresión bajo las condiciones de respeto de las libertades individuales ajenas y la protección de la seguridad de los Estados⁵⁹.

El *derecho del menor a ser escuchado* es una condición jurídica y social que se conjuga en función de la edad y madurez del mismo, aspectos determinantes para la

⁵² ONU: *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de la ONU, 2013.

⁵³ “Los funcionamientos (*functionings*) son las diversas cosas que una persona podría valorar ser y hacer, como ser feliz, estar adecuadamente alimentada y gozar de buena salud, así como tener respeto propio y participar en la vida de la comunidad”. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos*, cit., p. 1

⁵⁴ “Las capacidades (*capabilities*) son los diversos conjuntos de funcionamientos (ser y hacer) que puede lograr una persona”. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos*, cit., p. 2.

⁵⁵ “La agencia (*agency*) o capacidad para actuar está relacionada con lo que una persona es libre de hacer y lograr cuando persigue los objetivos o valores que considera importante”. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos*, cit., p. 2.

⁵⁶ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos*, Nueva York, PNUD, 2017, p. 1.

⁵⁷ “La identidad individual en consonancia con la colectiva” es una expresión que parte de la idea de la construcción social de la identidad individual a partir de los cambios producidos por la influencia de la identidad colectiva, por su contexto.

⁵⁸ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos*, cit., p. 8.

⁵⁹ UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, pp. 12-14.

preparación y aplicación de políticas. El art. 12 de la CDN (1989), pone de manifiesto la condición jurídica de menor, donde se debe tener en cuenta su “capacidad de comprender y evaluar las consecuencias de un asunto determinado”⁶⁰ en relación con el ejercicio de sus derechos, también en función de los derechos derivados que pueden estar limitados por su situación de vulnerabilidad y de dependencia⁶¹, sobre todo en el ámbito de procedimientos administrativos, legales o judiciales. A este respecto, como señala el Comité de los Derechos del Niño en la Observación N°12 (2009), se indica que la interpretación de este derecho se ve obstaculizado “por muchas prácticas y actitudes inveteradas y por barreras políticas y económicas”⁶². Por ello, es primordial atender al art. 6 de la CDN (1989) en el que se reconoce el derecho intrínseco a la vida del menor, así como la obligación de los Estados Parte de garantizar su supervivencia y el desarrollo del mismo.

También se debe hacer referencia a los art. 23, 24, 28 y 29 de la CDN (1989) donde se expone la necesidad de garantizar la salud y la educación del menor, independientemente de su condición y en consonancia con las capacidades nacionales⁶³. De esta manera, se reconoce la obligación del Estado parte de afianzar el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, adecuados (art. 27 CDN)⁶⁴, especialmente en las situaciones de exclusión, explotación o abandono (art. 39 CDN)⁶⁵.

Este imperativo como función primordial del Estado también queda reflejado en la Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y también en la núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Es decir, se resume que “todo niño, en todo momento, tiene un derecho fundamental a la libertad y a no ser detenido como inmigrante”⁶⁶, sobre todo

⁶⁰ ONU: *Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado*, Ginebra, CRC/C/GC/12, Comité de Derechos del Niño, 20 de julio de 2009., p. 11, párrafo 30.

⁶¹ ONU: *Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado*, p. 8, párrafo 18.

⁶² *Ibid.*, p. 6, párrafo 4.

⁶³ UNICEF: *Convención sobre los Derechos del Niño*, pp. 18-23.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 21.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 26.

⁶⁶ ONU: *Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño*

en los casos de MENAS, ya que la entrada y estancia irregular de un menor no pueden tener consecuencias similares a la comisión de un delito⁶⁷.

Por consiguiente, los Estados deben garantizar el interés superior del niño a través de su protección y asistencia como ya se expuso en la Observación N°6 (2005)⁶⁸. Es importante atender a las necesidades de los menores con edades entre los 15 y los 18 años, ya que muchas veces son considerados adultos o mantienen un estatuto migratorio ambiguo⁶⁹. La Observación General N°4 y N°23, además hace hincapié en las garantías procesales y el acceso a la justicia de los menores, así como el derecho a la identidad individual y la nacionalidad, la vida familiar, salud y nivel de vida adecuado y educación, pero no menos importante la protección contra todas las formas de violencia y abuso. En este último apartado se relaciona el contexto de la migración internacional, en concreto en situación irregular, al ser especialmente vulnerables a las situaciones de “maltrato, el secuestro, el rapto y la extorsión, la trata, la explotación sexual, la explotación económica, el trabajo infantil, la mendicidad o la participación en actividades criminales e ilegales”⁷⁰. Estas situaciones están presentes en todas las fases de la migración, desde el origen hasta el destino, e incluso en el retorno, tanto por parte de agentes estatales como no estatales. Hay que destacar la situación especialmente vulnerable de las niñas con fines de explotación sexual⁷¹. Pero también se recuerda que el trabajo de los menores con edad para trabajar debe estar condicionado bajo las mismas normas y derechos que los aplicados a los nacionales⁷².

La protección especial de los menores en el plano universal está además garantizada por un mecanismo que permite presentar ante el Comité de los Derechos del Niño denuncias o comunicaciones por parte de (o en su nombre) personas o grupos sujetos a la “jurisdicción de un Estado parte que afirmen ser víctimas de una violación por el Estado

sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 de noviembre de 2017, párrafo 5. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5bd788294.html>

⁶⁷ Ibid., párrafo 10.

⁶⁸ Ibid., párrafo 11.

⁶⁹ Ibid., párrafo 3.

⁷⁰ Ibid., párrafo 39.

⁷¹ Ibid., párrafo 41.

⁷² Ibid., párrafo 45.

parte de cualquiera de los derechos enunciados (...)”⁷³ en el CDN (1989), en los Protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados, y también en relación con la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Por último, hay que indicar que, en el caso de España, la Convención entró en vigor el 5 de enero de 1995 a través de un instrumento de ratificación por el que el Estado declara su disconformidad con los párrafos 2 y 3 del art. 38 de la Convención, es decir, con el límite de quince años a partir del cual los menores pueden participar en los conflictos armados⁷⁴. El Protocolo facultativo sobre el procedimiento anteriormente mencionado, fue firmado el 28 de febrero de 2012, ratificado el 3 de junio de 2013 y entró en vigor tres meses después como se establece en el art. 19 del Protocolo. Desde entonces, el Comité de los Derechos del Niño ha recogido los informes presentados por el Estado español de acuerdo con el seguimiento sobre la implementación, respeto y salvaguarda de los derechos de los menores en el país. Un ejemplo de ello son las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España del 28 de febrero de 2018. En este documento, el Comité de los Derechos del Niño recomienda medidas urgentes sobre “la asignación de recursos (párr. 9), la no discriminación (párr. 15), los niños privados de un entorno familiar (párr. 28), el nivel de vida (párr. 38), la educación (párr. 40) y los niños solicitantes de asilo y refugiados y los niños extranjeros no acompañados (párrs. 43 y 45)”⁷⁵. El Comité reitera las recomendaciones para tomar las medidas necesarias y así asegurar los derechos y libertades de los menores, bajo una política y estrategia integrales tanto a nivel nacional como regional en diferentes contextos⁷⁶. Una de las claves en las que se basan las medidas es la inversión pública, presupuestada con especificaciones y bajo el principio de equidad⁷⁷. En referencia a la observación general N°12 (2009), el Comité recomienda armonizar las leyes internas con

⁷³Recuperado de: <https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/infancia/Protocolo-CRC-2011.htm> (consultado el 29 de abril de 2020).

⁷⁴ JEFATURA DE ESTADO DEL REINO DE ESPAÑA: *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*, BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, páginas 38897 a 38904. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1990-31312

⁷⁵ ONU: *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*, Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/ESP/CO/5-6, 28 de febrero de 2018, pp. 17, párrafo 4.

⁷⁶ Ibid., párrafo 6

⁷⁷ Ibid., párrafo 9.

la Convención, particularmente el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil, para asegurar la práctica del derecho del niño a ser escuchado. Además, se aconseja la inversión en la formación de los profesionales que estén implicados en los procesos, así como la investigación en cuestiones de mayor importancia⁷⁸.

C) Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño

Las circunstancias en las que se encuentran los MENAS son muy variadas, a la vez que complejas y caracterizadas por la vulnerabilidad. La respuesta de los Estados ante la necesidad de los menores no acompañados se ha abordado desde el ámbito de la cooperación gubernamental y no gubernamental, tomando como base el interés superior del niño y poniendo a disposición de éste los recursos internos como se solicita en el art. 3.1 de la CDN⁷⁹.

El interés superior de la niñez es un concepto definido como “un derecho sustantivo, un principio jurídico fundamental e interpretativo y una norma de procedimiento”⁸⁰ y, por tanto, es aplicable a todo menor sin discriminación alguna y a las medidas tomadas por las instituciones públicas que le afecten. Este principio deriva, como ya vimos, del art. 3, párrafo 1 de la CDN (1989), donde se le otorga al niño “derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada”⁸¹, pero no se define expresamente este principio⁸². Es por ello por lo que, el Comité de derechos del Niño en su Observación general N.º 14 (2013) precisa que el objetivo del concepto es la búsqueda de soluciones para “resolver cualquier posible conflicto entre los derechos

⁷⁸ Ibid., párrafo 17.

⁷⁹ ACNUR: *Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*, Ginebra, febrero de 1997, p. 3.

⁸⁰ ACNUR: *Directrices para evaluar y determinar el interés superior de la niñez*, noviembre de 2018, p. 25.

⁸¹ ONU: *Observación General N°14. sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, Ginebra, CRC /C/GC/14, Comité de Derechos del Niño, 29 de mayo de 2013, p. 3, párrafo 1.

⁸² El “interés superior del niño” ya se consagraba en la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). ONU: *Observación General N°14. sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, p. 3, párrafo 2.

consagrados en la Convención o en otros tratados de derechos humanos”⁸³, y ser flexible y adaptable al individuo con arreglo al contexto⁸⁴.

El Procedimiento del Interés Superior (en adelante BIP) es la herramienta de ACNUR “de varios pasos que incluye identificación, evaluación, planificación de la acción del caso, implementación, seguimiento y cierre del caso. Incluye, además, dos importantes elementos de procedimiento: la evaluación de interés superior⁸⁵ y la determinación de interés superior⁸⁶”⁸⁷.

La *determinación del interés superior* (en adelante DIS) es el principio que surge del art. 3 del CDN en el que se determina como una consideración primordial, debe tener un fundamento de aplicación sistemática en cualquier actuación de ACNUR en todos los casos que afecten a niños en general o a grupos específicos o cualquier actuación relativa a la competencia de esta agencia en cualquier procedimiento relacionado con los menores de forma individual⁸⁸.

Por su parte, la evaluación de interés superior (en adelante EIS) de las acciones que afectan a un niño de manera individual distingue tres situaciones: i) soluciones duraderas para niños refugiados no acompañados y separados; ii) el cuidado temporal para niños no

⁸³ ONU: *Observación General N°14. sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, p. 10, párrafo 33.

⁸⁴ ONU: *Observación General N°14. sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, p. 9, párrafo 32.

⁸⁵ “EIS es la valoración efectuada, excepto cuando se requiere un procedimiento de DIS, por el personal que desempeña su actuación con respecto a niños y niñas individuales, concebida para asegurar que tal acción atribuya una consideración primordial al interés superior de la niñez. La evaluación puede ser realizada individualmente por parte de miembros del personal que posean la experiencia necesaria o en consulta con otras personas y requiere la participación del niño o niña” ACNUR: *Directrices para evaluar y determinar el interés superior de la niñez*, cit., p. 9

⁸⁶ “DIS describe el proceso formal, dotado de garantías procedimentales estrictas, establecido para determinar el interés del niño o niña, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten. Su función es facilitar la participación adecuada de los niños sin discriminación, involucrar a las personas responsables de la toma de decisiones en las áreas de especialización pertinentes y equilibrar todos los factores pertinentes a fin de evaluar la mejor opción”. ACNUR: *Directrices para evaluar y determinar el interés superior de la niñez*, cit., p. 9

⁸⁷ ACNUR: *Directrices para evaluar y determinar el interés superior de la niñez*, cit., p. 9

⁸⁸ ACNUR: *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Sección de Igualdad de Género, Niños y Desarrollo Comunitario División de Servicios de Protección Internacional, 2008, p. 20.

acompañados y separados en situaciones excepcionales; iii) y la posible separación contra la voluntad de éstos⁸⁹ (véase anexo 3).

El ACNUR, por tanto, integra la categoría MENA dentro de las diversas situaciones en las que se encuentra el menor, y diferenciado de los refugiados, pero “que han sido separados, tanto de sus progenitores, como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello”⁹⁰.

En el caso de los menores no acompañados, el ACNUR debe tener una valoración integral de factores como la repatriación voluntaria, reasentamiento o integración local⁹¹, para así, poder evaluar el impacto fundamental de la situación del menor en su desarrollo. ACNUR establece un sistema que garantice una solución duradera apropiada y un protocolo para la aplicación de las medidas que se ajusten a tiempo y situación de este grupo, siempre y cuando la actuación de esta agencia sea coherente⁹². Consecuentemente, el DIS aplicado a estos menores se centra en la necesidad del niño de un cuidado temporal que se arraiga en los acuerdos existentes y sistemas ya operativos en una comunidad (véase anexo 4). Es decir, las medidas de cuidado descansan sobre la responsabilidad de los Estados y el ACNUR es el supervisor del menor para evitar los casos de riesgo para su vida e integridad física y mental⁹³. Como bien resume el ACNUR:

“El cuidado interino debe proporcionar a los niños no acompañados y separados los cuidados emocionales y físicos que sus padres normalmente les proporcionarían. Este entorno también debe asegurar que se aborden sus necesidades de salud y de educación. Es esencial que el ACNUR y sus socios supervisen cuidadosa y permanentemente estas medidas de cuidado y aseguren la protección y el bienestar del niño y el respeto de su interés superior. Este monitoreo también debe comprender la atención debida a los puntos de vista del niño y la existencia de un mecanismo confidencial de información y respuesta”⁹⁴.

⁸⁹ Ibid., p. 22.

⁹⁰ Ibid., p. 8.

⁹¹ Ibid., p. 23.

⁹² Ibid., pp. 30-31.

⁹³ Ibid., pp. 34-35.

⁹⁴ Ibid., p. 35.

2. Plano regional

La protección de los derechos de los menores en el marco regional europeo se articula a través de Organizaciones internacionales: el Consejo de Europa (en adelante CdE) y la Unión Europea (en adelante UE). Los marcos normativos e institucionales alumbrados por estas Organizaciones europeas para proteger se vienen así a sumar al sistema universal ya analizado.

A) Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños

El Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños (en adelante CEEDN) es fruto de la labor codificadora del CdE, Organización creada en 1949, con la finalidad --según el art. 1.a y el art. 3 del Estatuto del Consejo de Europa (1949)-- “de realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”⁹⁵, a través del reconocimiento del “principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su Jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”⁹⁶.

El CEEDN forma parte de una amplia serie de tratados de carácter sectorial que regulan determinados aspectos que afectan especialmente la integridad física y moral de los menores, como el Convenio sobre el estatuto jurídico de los niños nacidos fuera del matrimonio (1975), en materia de adopción de niños (revisado en 2008), sobre las relaciones personales del niño (2003), y para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (2007). Junto a ellos no podemos obviar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), hecho en Roma en 1950, cuyas disposiciones generales se aplican a todas las personas, pero se hace especial referencia a los derechos de los menores en los arts. 5.d y 6.1 en relación con el derecho a la libertad excepto en casos legalmente acordados y en cuanto al interés del menor cuando se encuentre comprometido por el derecho a un proceso legal equitativo. Asimismo, la Carta Social Europea (en adelante CSE) en su versión revisada de 1996⁹⁷, que complementa y

⁹⁵ CONSEJO DE EUROPA: *Estatuto del Consejo de Europa*, Londres, 5 de mayo de 1949. Recuperado de: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Documents/Acta%20de%20Adhesi%C3%B3n%20de%20Espa%C3%BAa%20al%20Consejo%20de%20Europa.pdf>

⁹⁶ CONSEJO DE EUROPA: *Estatuto del Consejo de Europa*, cit., p. 1.

⁹⁷ Como bien se resumen en el periódico El País: “En 1996, se aprobó una versión revisada que modificaba algunos derechos e incorporaba ocho más: a la protección en caso de despido; a la tutela de los créditos de los trabajadores en caso de insolvencia del empleador; a la dignidad en el trabajo; a la igualdad de

amplía el CEDH, hace especial mención a los derechos del menor en sus arts. 7 y 17, centrándose, respectivamente, en la protección del menor en el entorno laboral y en la obligación del Estado de proteger social y económicamente de madres y menores.

El CEEDN es un tratado multilateral que complementa la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (1989), siendo particular el art. 4 de la misma donde se exige que los Estados Parte “tomen las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para la aplicación de los derechos” reconocidos⁹⁸. El ámbito de aplicación y el objeto del Convenio, expuesto en el art. 1, hace referencia al papel que se reconoce a los menores de 18 años como individuos con capacidad en cuestiones que le afecten, sobre todo aplicado en materia de conflicto familiar. Es por ello por lo que se distinguen los derechos procesales del menor en el Capítulo II del Convenio, en referencia a los derechos de: ser informado y a expresar su opinión (art. 3), el derecho a solicitar la designación de un representante especial (art. 4), y otros derechos complementarios en los procedimientos ante una autoridad judicial, siendo particularmente, el de asistencia de una persona de libre elección del menor, la petición de un representante distinto, nombrar a su propio representante, y de ejercitar sus derechos en la medida que el menor considere (art. 5)⁹⁹.

El CCEDN (1996), por tanto, es una herramienta vinculante que obliga a su cumplimiento no solo a los Estados Parte del Consejo de Europa, sino que pretende ser un tratado abierto a la Comunidad Europea y a cualquier estado invitado (art. 21). La aplicación territorial del mismo comprende en su art. 23 que: “Cualquier Estado podrá, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación,

oportunidades de los trabajadores con responsabilidades familiares; a la protección de los representantes de los trabajadores en la empresa; a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo; a la protección contra la pobreza y la exclusión social; y a la vivienda”.

GARCÍA ESTEBAN, A.: La importancia de ratificar la Carta Social Europea, El país, edición online, 25 septiembre 2019. Recuperado de: <http://agendapublica.elpais.com/la-importancia-de-ratificar-la-carta-social-europea/> (consultado el 25 de abril de 2020).

⁹⁸ CONSEJO DE EUROPA: *Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños*, Estrasburgo, 1996. Recuperado de: <https://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2017/04/Convenio-Europeo-sobre-el-Ejercicio-de-los-Derechos-de-los-Ni%C3%B1os-1.pdf> (Consultado el 20 de abril de 2020)

⁹⁹ Ibid., p. 1-3.

aprobación o adhesión, designar el territorio o territorios a los que se aplicará el presente Convenio”¹⁰⁰.

Además, este Convenio complementa las medidas legislativas en el ámbito interno. Un ejemplo de ello en el caso de España es la Ley Orgánica 1/1996 que modifica, esclarece y amplía las leyes de referencia anteriores: la Ley 13/1983 sobre la tutela, la Ley 21/1987 por la que se modifica la jurisdicción relacionada con la adopción, la Ley Orgánica 4/1992 sobre la regulación del procedimiento de los Juzgados de Menores, y la Ley 25/1994 por la que se introduce una directiva sobre las disposiciones legales relativas a la imagen del menor en los canales informativos¹⁰¹.

La practicidad del CEEDN está reflejada en su aplicación en la legislación interna de los Estados como indica el art. 1.4 donde se especifica que todo Estado en el momento de la firma debe designar “al menos tres categorías de asuntos de familia ante una autoridad judicial”¹⁰². En el caso de España, entró en vigor en 1 de abril 2015¹⁰³ teniendo efecto sobre los procesos de:

“nulidad del matrimonio, separación y divorcio y los de modificación de medidas adoptadas en ellos; sobre procesos de guarda y custodia de menores; procesos de filiación, paternidad y maternidad; sobre resoluciones administrativas en materia de protección de menores; medidas relativas al retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional; aspectos relativos al ejercicio de la patria potestad en caso de desacuerdo entre los progenitores (artículo 156 del Código Civil); Procesos relativos al acogimiento de menores y la adopción (artículos 1825 a 1832 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881); en cuanto al nombramiento de tutor o curador (artículos 1833 a 1840 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881)”¹⁰⁴.

A través de ello, se puede deducir que “las responsabilidades parentales deben ejercitarse atendiendo como criterio prevalente al interés superior del niño y en

¹⁰⁰ Ibid., p. 8.

¹⁰¹ JEFATURA DE ESTADO DEL REINO DE ESPAÑA: *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, BOE núm. 15, 17 de enero de 1996, p. 2.

¹⁰² CONSEJO DE EUROPA: *Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños*, cit., p.1.

¹⁰³ JEFATURA DE ESTADO: *Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996*, BOE N.º 45, 21 de febrero de 2015. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/02/21/pdfs/BOE-A-2015-1752.pdf>

¹⁰⁴Recuperado de: http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/CE_ejercicio_de_los_Derechos_de_los_ninos (Consultado el 20 de abril de 2020).

consonancia con la evolución de sus facultades”¹⁰⁵. Adicional al trabajo de la CdE como consecuencia de la necesidad de actualizar y redefinir los derechos de los menores se ha hecho hincapié en la ampliación de medidas legales vinculantes bajo la forma de directrices como, por ejemplo, sobre la justicia (2010) o la asistencia sanitaria (2011), adaptadas a los niños. También podemos encontrar recomendaciones para la adaptación de las jurisdicciones nacionales en materia de protección contra la violencia (2009) y sobre los derechos y servicios sociales de los niños y sus familias (2011)¹⁰⁶.

B) Resolución 97/C221/03 del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados de terceros países.

En base al TUE se han amplificado las consideraciones a cerca de la inmigración ilegal, concretamente en el caso de los MENAS. Un ejemplo de ello es la Resolución 97/C221/03 del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados de terceros países, por la cual se considera, en base al art. K1 del Tratado de Maastricht (1992) de interés común la política de asilo como hecho fundamental para el control de la inmigración¹⁰⁷. En concreto, esta resolución establece que los MENAS conforman un grupo que: “pueden ser víctimas de redes ilegales de inmigración, y que es importante que los Estados miembros colaboren en la lucha contra dicho tráfico”, “suelen encontrarse en una situación vulnerable, por lo que precisan protección y cuidados especiales” y que la situación “justifica que se fijen criterios comunes para tratar tales situaciones”¹⁰⁸. El art. 3 de esta Resolución establece que los Estados Miembro deben crear una base de datos de registro para este grupo con el objetivo de proteger sus derechos y para facilitar la reagrupación familiar, independientemente del estatuto jurídicos de los interesados. Además, se destaca la necesidad de procurar determinar la identidad del menor a través de diferentes vías como es la de entrevistarse con el mismo.

¹⁰⁵ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA: *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_SPA.pdf.PDF

¹⁰⁶ Ibid., p. 26.

¹⁰⁷ EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Resolución del Consejo relativa a los menores no acompañados de terceros países*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 97/C221/03, 26 de junio de 1997, pp. 5.

¹⁰⁸ Ibid., p. 1.

Transciende también el hecho de que la adecuada atención y garantía de los derechos del menor depende de la edad. De ahí que sea uno de los primeros criterios a tener en cuenta. El niño como titular de derechos en virtud del Derecho de la UE está sujeto a la variación de la definición según la edad, ya que no existe una legislación formal general “ni en los tratados, ni en el Derecho derivado, ni en la jurisprudencia”¹⁰⁹.

C) Otros instrumentos relativos a menores extranjeros no acompañados

Si bien la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 1997 sobresale como la única norma europea consagrada al tema que nos concierne, conviene señalar que, dentro del conjunto de instrumentos comunitarios, podemos encontrar algunos en los que la UE otorga diferentes derechos a los niños en función de la edad. En este sentido, se han adoptado ciertos actos, como la Directiva 94/3/CE que diferencia entre jóvenes (menores de 18 años), adolescentes (jóvenes entre 15 y 18), y niños (menores de 15 años) relativo a las condiciones de acceso al trabajo formal¹¹⁰.

Como las directivas dirigidas a la regulación de aspectos específicos entre los cuales destaca el nombramiento de un tutor en el procedimiento de asilo^{111 112}, Directiva del Consejo de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (2005/85/CE); Directiva de 29 de abril de 2004 relativa al alojamiento de los menores extranjeros no acompañados; Directiva de 1 de diciembre de 2005 acerca de la forma en que han de realizarse las entrevistas en relación a la solicitud de asilo por parte del niño o los reconocimientos médicos dirigidos a comprobar si es o no menor de edad; Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de

¹⁰⁹ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA: *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*, 2016, p. 18.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 6 de febrero de 2003. Recuperado de: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PDF>

¹¹² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de septiembre de 2004. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2004/304/L00012-00023.pdf>

terceros países en situación irregular, cuyos artículo 10.2, regula las condiciones para el retorno y la expulsión de los MENA; y artículo 17, se refiere al internamiento y detención de los menores y familias¹¹³

Además, el derecho de la UE contempla actuaciones particulares de los Estados miembro donde la definición de niño queda delegada en el Derecho nacional, como son los ejemplos de inmigración y seguridad, aunque suele ajustarse a las definiciones de la CDN¹¹⁴.

D) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Dentro de los instrumentos generales que también debemos tener en cuenta en el examen de la materia que nos ocupa, figura la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en materia de derechos fundamentales adoptada en Niza el 18 de diciembre de 2000¹¹⁵. La Carta de los Derechos Fundamentales incluye consideraciones novedosas como, por ejemplo, “cuestiones como la discapacidad, la edad y la orientación sexual como motivos de discriminación prohibidos, y establece como derechos fundamentales el acceso a los documentos, la protección de datos y la buena administración”¹¹⁶. El ámbito de aplicación de la misma está expresado en el art. 51, por el que se entiende el obligatorio cumplimiento de todos los órganos e instituciones de la UE bajo el principio de subsidiariedad, lo que permite entrever cómo se liga, y la vez limita, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos visto anteriormente¹¹⁷.

¹¹³ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de diciembre de 2008. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=FR>

¹¹⁴ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA: *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*, 2016, p. 18-19.

¹¹⁵ *DOCE*, núm. C 364, de 18 de diciembre de 2000. El art. 6 del Tratado de la Unión Europea establece que la Carta tiene el mismo valor jurídico que los Tratados, pero aclara que las disposiciones de la Carta no amplían en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

¹¹⁶ PARLAMENTO EUROPEO: *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.*, cit., p. 3

¹¹⁷ PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO Y COMISIÓN: *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de diciembre del 2000. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>

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

El desafío que plantea el creciente número de menores extranjeros no acompañados que llegan al territorio de la UE hace que sea necesario un Plan conjunto con el objetivo de cohesionar procedimientos y establecer un mecanismo para la recogida de datos fiable y estable. Este enfoque se plantea desde el respeto de los derechos del niño, el interés superior del menor y bajo el principio de protección, y es por ello por lo que el Plan de acción, que conjuga los intereses de los Estados miembros y las organizaciones no gubernamentales, propone “tres vías de acción principales: prevención, programas regionales de protección, recepción e identificación de soluciones duraderas”¹¹⁸.

Las deficiencias de las cifras recogidas anualmente en base al Reglamento sobre Estadísticas (2007) sobre menores extranjeros no acompañados, se propone que sean suplidas a través de la *Red Europea de migración para el intercambio entre Estados miembros*, y se propone que *Frontex* siga asumiendo la responsabilidad de analizar las rutas migratorias además de “análisis de riesgos relativos a los menores no acompañados que cruzan las fronteras exteriores”¹¹⁹ y *Europol*, respecto a los datos sobre actividades delictivas¹²⁰. Además, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo realiza el seguimiento de la cuestión en casos de asilo y en cuanto a los países más afectados, y se encarga de la recopilación y análisis de datos de los países de origen de los menores.

Dada la magnitud de la cuestión, el Plan de acción propone la promoción de actividades específicas de sensibilización tanto en origen como en tránsito para la identificación y protección temprana de los menores, así como la sensibilización ligada a las diásporas y la promoción de la protección de la infancia en el destino¹²¹. Por tanto, el plan tiene por objetivo la búsqueda de soluciones duraderas, siendo la primera acción el retorno y reintegración en el origen del menor. Dada la complicación de localizar con seguridad este origen, se establece la *concesión del estatuto de protección internacional*

¹¹⁸ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de Acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*, Bruselas, 6 de mayo de 2010, pp. 17, p. 3.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹²¹ *Ibid.*, p. 7.

que permita a los menores integrarse en el Estado miembro de residencia, y el reasentamiento como soluciones duraderas¹²²

F) Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre Protección de los menores migrantes (2017)

Como consecuencia del aumento de menores no acompañados que llegan a la UE desde el año 2015 y de su exposición a diferentes riesgos y “formas extremas de violencia, explotación, tráfico de seres humanos y abusos físicos, psicológicos y sexuales, antes y/o después de su llegada al territorio de la UE”¹²³, la Comunicación sobre la Protección de los menores migrantes (2017) pretende establecer una serie de “medidas coordinadas y efectivas para dar respuesta a las carencias en la protección de menores y a las necesidades a las que estos se enfrentan”¹²⁴.

El enfoque de la UE se centra en abordar las rutas migratorias, reforzando la acción exterior en materia de cooperación con los países socios e integrar a los menores en las políticas internas. Esta prioridad se complementa con la necesidad de identificar a los menores y crear un *marco eficaz de protección del menor en el destino*, es decir, esta comunicación es el refuerzo del Plan de acción 2010-2014, donde además se especifican las soluciones duraderas en torno a la necesidad del acceso a la educación, atención sanitaria y psicosocial para la integración¹²⁵.

“Un acceso temprano y eficaz a una educación formal inclusiva, que abarque la educación y los cuidados de primera infancia, constituye una de las herramientas más importantes y potentes para la integración de los menores, fomentando las competencias lingüísticas, la cohesión social y el entendimiento mutuo”¹²⁶.

¹²² Ibid., pp. 12-14

¹²³ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los menores migrantes*, Bruselas, 12 de abril de 2017, pp. 19, p. 2.

¹²⁴ Ibid., p. 3.

¹²⁵ Ibid., pp. 10-13.

¹²⁶ Ibid., p. 14.

CAPÍTULO TERCERO

SITUACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA

1. Marco jurídico

La *Constitución Española* (1978) dedica el Título I al reconocimiento de los derechos y deberes fundamentales que bajo el art. 10, y concretamente en su apartado 2, interpretados “(...) de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. La Constitución establece en su art. 12 la mayoría de edad a los 18 años, lo que incide en el art. 39.4 dedicado a la protección de los menores conforme a los acuerdos internacionales. Con ello, art. 96 establece que los tratados internacionales publicados oficialmente en España forman parte del ordenamiento interno hasta su derogación, modificación o suspensión a través del procedimiento acorde con el Derecho internacional. De esta manera, el marco constitucional se liga a la Convención de los Derechos del Niño de la que se recupera el art. 2 por el que se consagra el principio de no discriminación, haciendo que prevalezcan los derechos del menor frente a las consideraciones de extranjería.

La protección jurídica del menor se asienta en la *Ley Orgánica 1/1996 por la que se modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil*, y en la que se señala su aplicación a menores de edad que se encuentren dentro del territorio español (art. 1), siendo primordial el interés superior de éste (arts. 2)¹²⁷. A tal efecto, el mencionado texto consolidado hace hincapié en la edad del individuo como premisa para las actuaciones de protección de los poderes públicos. Concretamente, en el caso de los MENAS, el art. 12.4 expresa que cuando no se pueda establecer la mayoría de edad de una persona se le considera menor hasta que se le determine a través de pruebas médicas bajo el principio de celeridad¹²⁸. Al igual que se hace hincapié en la protección del menor, también se debe hacer referencia a la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de su responsabilidad penal bajo una naturaleza sancionadora aplicable a personas mayores de

¹²⁷ JEFATURA DE ESTADO: *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, BOE N.º 15, de 17 de enero de 1996, pp. 39. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

¹²⁸ JEFATURA DE ESTADO: *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*, cit., p. 14.

catorce años y menores de dieciocho en casos de “comisión de hechos tipificados como delitos o faltas por el Código Penal y las restantes leyes penales especiales”¹²⁹, como se declara en el art. 1. Además, este mismo artículo en su apartado 2 hace referencia a los derechos reconocidos en la Constitución y el ordenamiento jurídico, así como en los tratados internacionales oficializados en el Estado. Las leyes orgánicas 1/1996 y 5/2000 descritas anteriormente, junto con el Código Civil, constituyen “el principal marco regulador de los derechos de los menores de edad, garantizándoles una protección uniforme en todo el territorio del Estado”¹³⁰. Derivado de los cambios producidos se actualizan ambas legislaciones de acuerdo a las nuevas condiciones y necesidades del contexto y se consolidan en la *Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*.

Además, cabe destacar las disposiciones relativas a extranjería en base a la actualización publicada el 4 de septiembre de 2018 sobre el Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Este decreto reserva el Título XI para los menores extranjeros y en concreto el capítulo III para los no acompañados, centrado en la definición de MENA y en la determinación de la edad (arts. 189 y 190, respectivamente), pero además se establece la competencia sobre el procedimiento de actuaciones relativas a la repatriación (arts. 191 a 195) o al tratamiento del menor en caso de imposibilidad de repatriación (art. 196), diferenciando las particularidades la autorización o no de la residencia una vez cumplida la mayoría de edad (arts. 197 y 198, respectivamente)¹³¹.

Por último, el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados como resultado

¹²⁹ JEFATURA DE ESTADO: *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, Madrid, BOE N.º 11, 13 de enero de 2000, pp. 37. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641>

¹³⁰ JEFATURA DEL ESTADO: *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, Madrid, BOE n.º 180, 29 de julio de 2015, pp. 71. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8470-consolidado.pdf>

¹³¹ MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA: *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*, Madrid, BOE N.º 103, 30 de abril de 2011, pp. 163. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-7703-consolidado.pdf>

de acuerdos entre diferentes organismos: Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La implicación de diferentes ministerios españoles demuestra la magnitud de la cuestión presentada, teniendo como base los “principios y normas contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos del menor ratificados por España”¹³², así como las Observaciones Generales N.º 6 y N.º 14 del Comité de Derechos del Niño. A través de esta resolución se establece una política orientada al retorno del menor a su país de origen, bien con su familia o en un centro de acogida¹³³. La aprobación del Protocolo tiene por objeto coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones del Estado para la identificación y creación de una base de datos llamada *Registro de Menores Extranjeros No Acompañados* (en adelante, RMENA) para hacer eficiente el sistema de protección¹³⁴. Este acuerdo centra sus objetivos en la identificación del menor, siendo imprescindibles la documentación (si la hubiere), pruebas de ADN bajo el consentimiento informado para hallar una relación materno-filial, y la determinación de la edad. Dado que los principios rectores del acuerdo se asientan en el interés superior del menor, el Protocolo además se aplica a todos los menores extranjeros en situación de riesgo, bien por haber entrado de manera clandestina en el territorio o en situación de desprotección, distinguiendo aquellos menores al que le sea de aplicación el régimen de la UE o aquellos provenientes de terceros países.

2. Proceso por el que pasa el menor desde la localización en España

El proceso migratorio tiene un carácter dinámico y multifactorial, por lo que el proceso por el que pasa el menor es incierto hasta que es encontrado por las autoridades pertinentes en el país de destino. A partir del momento en el que se encuentran en el territorio de destino se inicia el proceso de repatriación, del que se distinguen cuatro fases:

1. *Fase de localización*: comprende desde la detección del menor por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado hasta su puesta en disposición por las autoridades

¹³² MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA: *Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados*, Madrid, BOE N.º251, 16 de octubre de 2014, pp. 26, p. 2. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/16/pdfs/BOE-A-2014-10515.pdf>

¹³³ *Ibid.*, exposición quinta del anejo, p. 2.

¹³⁴ *Ibid.*, Capítulo I, apartado primero, p. 5.

de protección de menores, como se dispone en el art. 35 de la Ley de Extranjería y del que se puede extraer que la documentación y la edad son criterios determinantes para su tratamiento¹³⁵.

En los casos donde los menores no están documentados o sea de dudosa fiabilidad, la autoridad competente debe obtener determinada documentación en el país de origen, como por ejemplo el certificado de nacimiento, residencia, pasaporte, o antecedentes penales¹³⁶. Las autoridades que detectan al menor deben poner en conocimiento a los servicios autonómicos como autoridad competente para su protección, y bajo el conocimiento y supervisión del Ministerio Fiscal¹³⁷. La coordinación de la actuación se dispone en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, documento que además incide en la determinación de la nacionalidad, parentalidad y edad, como se ha indicado antes. Por ello, tras el registro del supuesto menor en el RMENA, es trasladado a un centro de protección o a un centro de primera acogida mientras dure la determinación de la edad. Es el Ministerio Fiscal quien se coordina con el Servicio de Infancia para ubicar al menor, una vez cerrado el expediente.

2. *Fase de investigación*: una vez localizado el menor y puesto bajo la primera acogida para su protección se inicia un procedimiento para esclarecer la identidad y situación de desamparo. Dependiendo de la Comunidad Autónoma, este período es más corto o largo, por ejemplo, en el caso de Galicia la ratificación de la situación de desamparo y adopción de tutela se tramita en torno a diez días¹³⁸.

Tomando como base el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, en esta fase es determinante investigar el origen familiar del menor dado que el objetivo principal de las autoridades es la reagrupación familiar. El Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba

¹³⁵ JEFATURA DEL ESTADO: *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Madrid, BOE N.º10, 12 de enero de 2020, pp. 50, p. 21. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>

¹³⁶ BRAVO ARTEAGA, A., SANTOS GONZÁLEZ, I., DEL VALLE, J: *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español*, Oviedo, Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI), octubre de 2010, p. 53-54. Recuperado de: <https://www.observatoriodelainfanciadeasturias.es/documentos/menas.pdf>

¹³⁷ MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA: *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.*, cit., art.190, pp. 118-119.

¹³⁸ BRAVO ARTEAGA, A., SANTOS GONZÁLEZ, I., DEL VALLE, J: *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español.*, cit., p. 71.

el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, distingue tres situaciones de actuación: (i) la repatriación para la reagrupación, (ii) tutela por parte de los servicios de protección de menores; (iii) permanencia en España tutelada por el servicio de protección de menores¹³⁹. La entidad pública de protección debe recoger la mayor información posible sobre la familia del menor, pero en la mayoría de los casos la búsqueda da pocos resultados o el interés superior del menor no se garantiza en la reagrupación¹⁴⁰.

3. *Fase de toma de decisiones y ejecución*: una vez registrado el menor en las bases de datos correspondientes y se ha determinado la situación en la que se encuentra, la actuación de las autoridades se centrará en el retorno al origen o la estancia en España, dadas las tres posibilidades mencionadas anteriormente según el Real Decreto 2393/2004.

Vistas las dificultades que plantea la reagrupación familiar, según el Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados aquellos individuos que no pueden ser repatriados quedan bajo la legislación nacional, la cual regula “la concesión de permisos de residencia por motivos humanitarios, compasivos u otros”¹⁴¹. Con ello, “se concederá un estatuto jurídico a los menores no acompañados que les reconocerá como mínimo los mismos derechos y la protección de que disfrutaban anteriormente, y se les buscará un alojamiento idóneo. Los menores deberían recibir ayuda en el proceso de su integración adecuada en la sociedad de acogida”¹⁴².

Como se ha visto, la identidad del menor es fundamental para su tratamiento. El valor jurídico en la concepción moderna del derecho de la identidad recae en la distinción entre la identidad primaria, o los datos invariables de la persona, y la identidad dinámica o las características cualitativas individualizadoras, aunque derivadas del contexto¹⁴³. La

¹³⁹ MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA: *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, BOE N.º 6, 7 de enero de 2005, pp. 99. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323>

¹⁴⁰ BRAVO ARTEAGA, A., SANTOS GONZÁLEZ, I., DEL VALLE, J.: *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español.*, cit., p. 74.

¹⁴¹ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)*, Bruselas, 6 de mayo de 2010, p. 14.

¹⁴² *Ibid.*, p. 14

¹⁴³ FERNÁNDEZ SESSREGO, C: *Derecho a la identidad personal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 248

protección jurídica de la identidad individual está reconocida en las constituciones de los Estados, a pesar de los diferentes alcances conceptuales y formas de expresión, siendo un elemento natural protegido por el Derecho¹⁴⁴ que la integran en el estado a través de la identificación con la identidad colectiva. Por consiguiente, “la dinámica de la identidad se traduce en la dinámica de la pertenencia”¹⁴⁵, y es por ello por lo que las concepciones sobre la dignidad y los derechos se encuentran inherentes en la dimensión jurídica, bajo la condición de reconocimiento¹⁴⁶.

En el caso de los menores, la identidad se forma a través de una identidad dinámica relacionada con la vulnerabilidad, característica que conforma una colectividad reconocida por el derecho. Este reconocimiento social tiene una dimensión comunitaria, lo que se expresa a través de los instrumentos como se puede observar en la ilustración 4.

	IGUALDAD	ORIGEN NACIONAL	CONDICIÓN DE MENOR	ASILO, NACIONALIDAD, MIGRACION, EXTRANJERÍA
DUDH	ARTS. 1, 2, 7		ART. 25	ARTS. 13, 15
PIDCP	ARTS. 2,4, 24, 25, 26.	ARTS. 20, 27	ARTS. 10, 14	ARTS. 13, 24
PIDESC	ARTS. 2, 7, 10		ARTS. 10, 14	ART. 2
CEDH	Art. 14 Protocolo N.º 12			ART. 16
CSE		ARTS. 12, 13 18, 19	ARTS. 7, 10, 17	ARTS. 12, 13, 18, 19
CDFUE	ARTS. 20, 21, 22, 23, 24	ART. 15	ARTS. 24, 32	ARTS. 15, 19, 34, 45.

Ilustración 4. Tabla resumen sobre los instrumentos universales y europeos que recogen los derechos que derivan en la identidad. Fuente: elaboración propia.

La *identidad* de los MENAS distingue las dimensiones primaria y dinámica, siendo la primera condicionante de la segunda. El manual EASO es la guía práctica sobre la evaluación de la edad, utilizada como herramienta para la implementación del interés

¹⁴⁴ Ibid., p. 255-256.

¹⁴⁵ GRANADO HIJELMO, I: “Identidad nacional y convergencia jurídica: un desafío para el derecho comparado”, *Revista electrónica de Derecho*, Universidad de La Rioja, N.º. 0, Junio de 2002, p. 72

¹⁴⁶ Ibid., p. 74-75.

superior del menor desde un enfoque multidisciplinar¹⁴⁷. El interés superior del niño con objeto de evaluar la edad está relacionado con el principio de garantías procesales dirigidas a los menores. Teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades específicas de este grupo, debe sustentarse en el derecho del menor a ser informado y poder tomar las decisiones, bajo el procedimiento legal interno de cada Estado. De ahí que sea necesario el consentimiento informado del menor bajo los principios de confidencialidad y la protección de sus datos. Durante todo el procedimiento se han de tener en cuenta las circunstancias específicas en las que se encuentre el menor, evaluando los efectos sobre el mismo¹⁴⁸.

La *edad* es una característica innata de la identidad que determina la relación entre el individuo y el Estado, implicando derechos y obligaciones específicas¹⁴⁹ y por ello, el art. 7 de la CDN establece la obligatoriedad de inscribir a todos los individuos al nacer otorgándoles una nacionalidad. Las bajas tasas de registro en los países de origen pueden ser una de las causas por las que los MENAS llegan al destino sin documentación¹⁵⁰. “Por ejemplo, solo el 68% de los países, territorios y áreas registran al menos el 90% de los nacimientos ocurridos. Además, para el registro de defunciones, solo el 55% de los países, territorios y áreas tienen al menos un 90% de cobertura”¹⁵¹. Los países con un sistema de registro menos continuado y completo se concentran sobre todo en el continente africano, como se muestra en la ilustración 5, la última actualización de la División de Estadística de la ONU.

¹⁴⁷ OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO: *Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad*, Segunda edición, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, pp. 128. DOI: 10.2847/190492

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁰ Según datos de la ONU existen numerosos obstáculos en el registro civil (registro de las tendencias poblacionales), como por ejemplo la falta de infraestructuras o leyes que lo hagan obligatorio. La disponibilidad de los registros, por tanto, depende del nivel de desarrollo de los sistemas, lo que según la ONU hoy en día mantiene grandes deficiencias. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/civil-registration-why-counting-births-and-deaths-is-important> (Consultado el 03 de mayo de 2020).

¹⁵¹ DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS: *Estadísticas demográficas y sociales. Registro Civil y Estadísticas Vitales*, 2017. Recuperado de: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/> (Consultado el 03 de mayo de 2020).



Ilustración 5. Mapa del índice de registro por países actualizado en diciembre de 2017. Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas.

Respecto al número de MENAS encontrados en territorio español hay que señalar que fundamentalmente son detectados por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles como se detalla en las Memorias Anuales de la Fiscalía General del Estado. A partir de estos datos, la ilustración 6 muestra que la mayoría de los menores no están acompañados por un tutor, habiendo una gran diferencia entre los grupos de *acompañados* y *no acompañados* desde el año 2016.

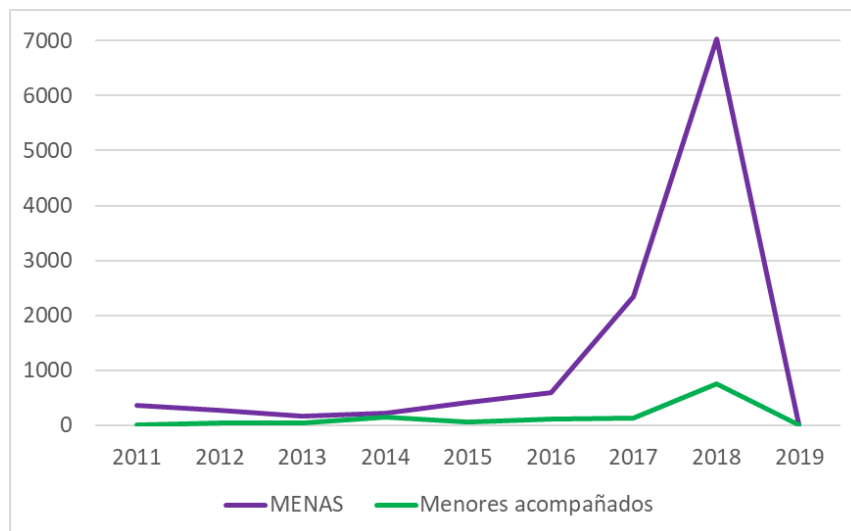


Ilustración 6. Gráfico del número de menores encontrados en las costas españolas (2011-2019) según los datos recogidos en las Memorias Anuales de la Fiscalía General del Estado. Fuente: elaboración propia.

El procedimiento por el que pasan los menores encontrados produce que la distribución geográfica de éstos en el territorio español sea desigual. Como muestra la ilustración 7,

el RMENA localiza a Andalucía como la Comunidad Autónoma con mayor número de menores dada su extensión y posición geográfica.



Ilustración 7. Mapa de distribución de los menores por comunidades autónomas en el año 2018 a partir de los datos recogidos en las Memorias Anuales de la Fiscalía General del Estado. Fuente: elaboración propia.

3. Perfil de los menores

A) Fuentes de información/registro

El análisis del fenómeno migratorio de menores no acompañados se basa en las fuentes de datos que recogen el número de menores que traspasan las fronteras españolas, siendo el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado los organismos encargados de realizar balances anuales. El análisis europeo es un punto de partida para analizar los datos desde una dimensión migratoria regional, así como relacionada con el asilo. Por un lado, la base de datos *Eurostat* tiene como función procesar y recopilar la información estadística a partir de las autoridades pertinentes de cada Estado miembro¹⁵². En cuanto al Reglamento N.º 223/2009 sobre estadísticas europeas en el art. 4 establece que Eurostat es parte de la responsabilidad de la Comisión, en atención a la calidad de Sistema Estadístico Europeo (en conjunto con autoridades nacionales)¹⁵³. Los datos recogidos en esta estadística muestran que el número de asilo por primera vez, personas no

¹⁵²Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview/what-we-do> (Consultado el 01 de junio de 2020)

¹⁵³ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO: Reglamento (CE) N.º 223/2009 Del Parlamento Europeo y del Consejo, 08 de junio de 2015, pp. 90. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0223-20150608&from=EN>

pertenecientes a la Unión Europea que solicitan asilo por primera vez, han aumentado en la última década¹⁵⁴, siendo en 2019 un 11,2% más en comparación con el año anterior¹⁵⁵. Los principales países de destino de las solicitudes registradas en ese mismo año fueron Alemania, Francia y España¹⁵⁶, bajo una distribución del perfil solicitante en su mayoría adultos del grupo de edad entre los 18 y 35 años¹⁵⁷, destacando que del total de los grupos de edad la mayoría son de sexo masculino¹⁵⁸.

Por otro lado, el nivel de registro y análisis europeo se centra en la actuación de *Frontex*, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que tiene un papel muy relevante en las cuestiones de migración. Su objetivo es ayudar a los Estados miembros a gestionar las fronteras exteriores, dado que está ligada al Código de fronteras Schengen¹⁵⁹. Su misión principal es proteger el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, siendo responsabilidad del Consejo y teniendo contacto permanente con el “Parlamento Europeo y en las reuniones del Consejo de la UE de los ministros responsables de asuntos de interior y migración”¹⁶⁰ ¹⁶¹. Dado que esta agencia es la principal autoridad en cuestiones de migración irregular y España es el segundo destino

¹⁵⁴ Véase anexo 7.

¹⁵⁵ EUROSTAT: *Estadísticas de asilo*, referencia web, Eurostat Statistics Explained, datos extraídos el 16 y 26 de marzo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics (Consultado el 01 de junio de 2020)

¹⁵⁶ Véase anexo 8.

¹⁵⁷ Véase anexo 9.

¹⁵⁸ Véase anexo 10.

¹⁵⁹ PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Reglamento (UE) 2016/1964 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*, Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de septiembre de 2016, pp. 76, p. 10. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf>

¹⁶⁰ FRONTEX: *Base legal*, referencia online. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/language/es/> (Consultado el 02 de junio de 2020).

¹⁶¹ Las funciones principales, descritas en el art. 8 del Reglamento 2016/1964, de Frontex se desarrollan en torno al análisis de riesgos para la seguridad de las fronteras de la UE, la evaluación de la vulnerabilidad, la cooperación europea en funciones de vigilancia costera y operaciones de retorno, entre otras. Concretamente, la supervisión de los flujos migratorios está enlazada con el análisis de riesgos como se expone en el art. 11 del Reglamento, por lo que los balances anuales se centran en la evaluación de las principales rutas migratorias. Frontex en España enfoca la vigilancia y gestión de las fronteras en la principal ruta migratoria del Mediterráneo Occidental, la segunda ruta más importante de la UE tras la ruta este de Mediterráneo. Según el Informe *Risk Analysis for 2020 de Frontex*, las principales nacionalidades de los inmigrantes por la ruta occidental son marroquí, argelina y diferentes países subsaharianos como Mauritania, Senegal y Mali Véase anexo 11 y 12 respectivamente.

Europeo (tras Italia) con mayor número de migrantes que utilizan el canal marítimo^{162 163}, es también la autoridad principal que interviene en la fase de localización de personas, incluidos los MENAS. La migración infantil registrada por la agencia incluye la clasificación de menores acompañados o no, así como el sexo y la edad, siendo datos imprescindibles para determinar las vulnerabilidades de las fronteras exteriores, pero también para salvaguardar las necesidades de protección de los menores¹⁶⁴. Los datos recogidos de menores que cruzan las fronteras exteriores de la UE indican que en 2018 una de cada cinco personas es menor de dieciocho años (el 28% del total), siendo más común en la ruta este del Mediterráneo, pero en la ruta Occidental se registró un incremento de más del 405% de niño respecto al año anterior (representando el 9% de los movimientos migratorios)¹⁶⁵. Concretamente, los menores llegados por la ruta occidental tienen una nacionalidad marroquí, seguida de argelinos y guineanos^{166 167}.

En este punto cabe hacer referencia al RMENA¹⁶⁸, un registro administrativo cuyo ámbito subjetivo de aplicación se centra en los menores (documentados o no) a los que no se le aplica el régimen jurídico de la UE (o no se pueda aplicar con certeza). Los datos

¹⁶² Véase anexo 13.

¹⁶³ FRONTEX, *Risk analysis for 2020*, Warsaw, Risk Analysis Unit, February 2019, pp. 72. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf

¹⁶⁴ FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, Warsaw, Risk Analysis Unit, February 2018, pp. 56. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹⁶⁷ Véase anexo 14.

¹⁶⁸ El nivel de análisis nacional español parte del RMENA, acuñado en el art. 111 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Este registro “debería garantizar una recogida de datos completa, sistemática y actualizada, antes incluso de que la entidad de protección de menores resuelva la asunción de su tutela”, en DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA: *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, Madrid, Defensor del Pueblo, 17 de enero de 2012, pp. 264, p. 28.

Este registro es consecuencia de la descoordinación e incompletitud de los registros anteriores debido a diversos factores como: “el incumplimiento por los Entes Públicos de su obligación de facilitar datos; la inexistencia de un servicio permanente y en todos los territorios de las unidades de la policía científica para llevar a cabo las diligencias identificativas adecuadas (impresión decadactilar y fotografía); la concurrencia en la localización e intervención del menor de distintos cuerpos de seguridad sin la adecuada coordinación con el Cuerpo Nacional de Policía; los traslados institucionales de los menores a centros públicos de otras Comunidades Autónomas o a organizaciones no gubernamentales sin la correspondiente comunicación”, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Instrucción 1/2012, de 29 de marzo, sobre la coordinación del registro de menores extranjeros no acompañados*, Madrid, BOE FIS-I-2012-00001, 29 de marzo de 2012, pp. 9, p. 1. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-I-2012-00001.pdf

imprescindibles en este registro son la impresión de cadactilar y la fecha de nacimiento¹⁶⁹. El cómputo de datos nacional se concentra en el Ministerio de Interior como principal fuente nacional de información de datos acerca de inmigración y menores. Concretamente, los MENAS solicitantes de protección internacional son “remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores y el hecho se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal”¹⁷⁰.

La dificultad para establecer datos precisos sobre los MENAS radica en la descentralización de los sistemas de registro para la protección de menores y la descoordinación entre las distintas entidades públicas. A ello hay que sumarle la interpretación de las normativas actuales por parte de las Comunidades Autónomas, siendo unas más restrictivas que otras¹⁷¹. Además, se debe mencionar la imposibilidad de acceder a información más detallada a través de las administraciones públicas debido a la protección del menor pero también debido a cierto “secretismo”¹⁷². Por último, interviene el temor y desconfianza del propio menor hacia las instituciones públicas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

B) Edad

La evaluación de la edad en el caso de las migraciones de MENAS es un elemento demandado cuando el menor no tiene documentación, o aquella que presenta ante las autoridades en el destino es dudosa. El Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N.º 6 (2005) concluye con que la identificación del menor incluye

¹⁶⁹ Ibid., p. 4.

¹⁷⁰ Disponible en: http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/proteccion-internacional/menores-y-otras-personas-vulnerables/-/asset_publisher/lprzHzvsA9km/content/menores-y-otras-personas-vulnerables-asilo-y-refugio/pop_up?_101_INSTANCE_lprzHzvsA9km_viewMode=print (consultado el 02 de junio de 2020). En este sentido, el órgano en cuestión elabora las Memorias de la Fiscalía General del Estado son la publicación de la recopilación específica de datos de menores extranjeros no acompañados, centrado en la determinación de la identidad del menor. Esta labor está relacionada con la fase de investigación por la que pasa el menor en su territorio para el posterior tratamiento. A partir de los datos publicados en las Memorias anuales por la Fiscalía se realizará el análisis del perfil de los MENAS en el territorio español.

¹⁷¹ MONTEROS, S., G.: *La construcción social de un nuevo sujeto migratorio: los menores migrantes no acompañados. Condiciones de posibilidad para la agencia*. Madrid, Tesis doctoral, Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español, Universidad Autónoma de Madrid, 2007. Recuperado de: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/1934/6000_monteros_silvina_gabriela.pdf?sequence=1

¹⁷² GIMENEZ ROMERO, C., y SUÁREZ NAVAZ, L.: *Menores no acompañados que han entrado en el territorio español sin representación legal*, Programa “Migración y multiculturalidad”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2000.

la evaluación de la edad¹⁷³. Siguiendo la línea que marca el Comité, el informe EASO establece una serie de recomendaciones en cuanto al procedimiento y los métodos de la evaluación (véase anexo 6). Si la autoridad pertinente de cada Estado considera necesaria la evaluación de ésta, siempre que prime el interés superior del menor, el informe EASO distingue:

- *Métodos no médicos*, los cuales contemplan las entrevistas y la evaluación psicosocial. Ambos procedimientos no son físicamente invasivos pero los márgenes de error son amplios, dependientes de la percepción subjetiva y con posibles riesgos psicológicos¹⁷⁴. De los 27 Estados miembros de la UE, sólo tres Estados utilizan los métodos no médicos para evaluar a los solicitantes, 17 realizan las entrevistas¹⁷⁵ y 11 realizan métodos de análisis psicosocial¹⁷⁶.
- *Métodos médicos* que no requieren radiación, por los cuales se observan el crecimiento dental; el desarrollo de los órganos, tejidos y huesos mediante la resonancia magnética; las estructuras internas, como tendones, músculos, articulaciones, mediante ecografía; y la evaluación del desarrollo físico general y de los caracteres sexuales secundarios a través de la exploración médica. Esta categoría está sujeta a una evaluación que depende de posibles trastornos de crecimiento y/o desarrollo, los cuales pueden ser observados en destino ya que normalmente no se tiene acceso al historial médico del menor. Además, la exploración de la maduración sexual es una técnica que puede ser muy invasiva y angustiada para el menor, por lo que la guía EASO no lo recomienda. 16 Estados de la UE realizan el análisis dental; ningún Estado realiza ecografías, 11 Estados evalúan el desarrollo físico y 7 recurren a la madurez sexual para evaluar la edad¹⁷⁷.
- *Métodos médicos que requieren radiación*, por los que se estima la edad a través de la radiografía carpal y de la clavícula. Esta categoría es percibida como la científicamente más aceptable. De ahí que se emplee frecuentemente siendo 23

¹⁷³ ONU: *Observación General N.º 6 del Comité de los Derechos del Niño Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.*, cit., p. 11-12.

¹⁷⁴ OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO: *Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad*, op., cit., pp. 51-56.

¹⁷⁵ Ibid., p. 53.

¹⁷⁶ Ibid., p. 56

¹⁷⁷ Véase anexo 15.

Estados los que confirman el uso de la técnica en la muñeca para la determinación de la edad, y 12 la utilizan en la clavícula.

Los métodos utilizados en la UE son diversos dependiendo de los criterios internos y de la disponibilidad del material técnico y del personal. Además, cada territorio realiza un planteamiento derivado de las necesidades y de los costes, por lo que las técnicas descritas pueden combinarse para reducir los márgenes de error (véase anexo 7). Todas las técnicas para la determinación de la edad se basan en la distinción entre la edad cronológica¹⁷⁸, aquella que válida en términos legales, y la edad biológica referida al grado de desarrollo fisiológico individual de una persona.

Al respecto la Comisión Europea ha advertido que:

“Los métodos y procedimientos de determinación de la edad varían enormemente según los Estados miembros y no siempre se ajustan a las recomendaciones y a la evolución de las prácticas de la EASO. Así, por ejemplo, se realizan evaluaciones de edad innecesarias; se emplean, en ocasiones, medios invasivos; a menudo, los tutores solo son designados cuando ya se han llevado a cabo los procedimientos de determinación de la edad; y las disputas en torno a la edad llevan a que los menores acaben internados”¹⁷⁹.

En 2014 se adoptó Protocolo sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, que recoge formalmente el problema y la actuación que se debe llevar a cabo por parte de las administraciones públicas¹⁸⁰. Este documento centra el interés en la radiografía de la muñeca, pero la valoración cuantitativa de los resultados no permite establecer una clara mayoría o minoría de edad. Es decir, el límite cronológico son los 18 años, pero desde el punto de vista biológico el desarrollo es dependiente de la genética y del contexto sociocultural del que se deben tener en cuenta patrones de actividad, alimentación y nutrición entre otros. Como el origen del MENA se desconoce, lo único que se puede hacer una aproximación a su historia de vida, pero no se puede establecer una clara distinción entre edades cercanas a la edad legal en España. La ilustración 5, nos muestra la tendencia ascendente de la necesidad de realizar las

¹⁷⁸ Número de años, meses y días de vida de un sujeto

¹⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Protección de los menores migrantes, Bruselas, Oficina de Publicaciones, 03 de julio de 2017, pp. 19, p.11. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-211-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁸⁰ JEFATURA DE ESTADO DEL REINO DE ESPAÑA: *Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2014.

pruebas de diagnóstico de la edad en España, como consecuencia de la organización cohesión progresiva de los registros y de los procedimientos, como por la tendencia paralela de las migraciones de menores. Se puede observar que más de la mitad de los expedientes solicitados por las autoridades pertinentes son declarados menores de edad. Esto es así por el principio de del interés superior del menor, por el que ante un caso dudoso o con grandes márgenes de error se declara al individuo menor de edad. El porcentaje anual de mayores de edad es muy bajo, si tenemos en cuenta los expedientes de edad que se archivan por cuestiones relacionadas con la voluntad del supuesto menor de hacerse las pruebas, así como de falta de medios técnicos¹⁸¹.

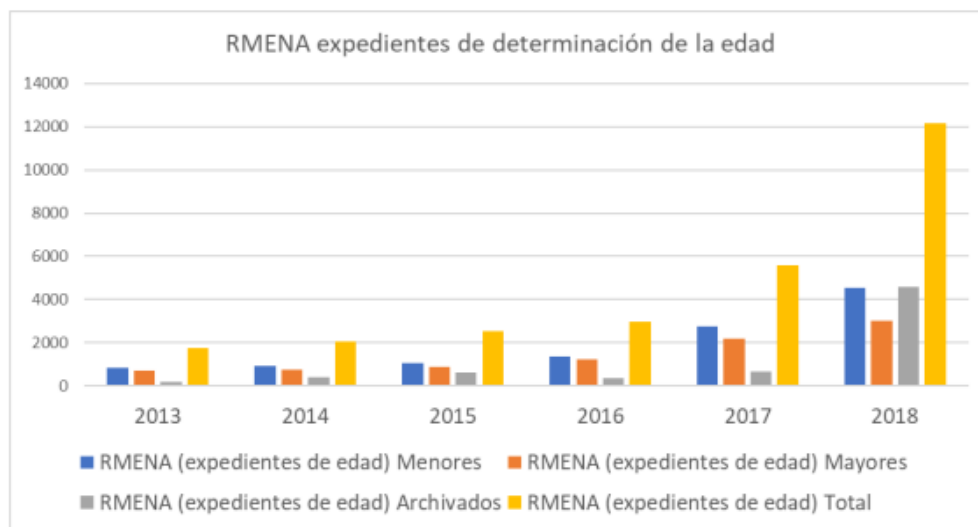


Ilustración 8. Número de menores del Registro MENA (RMENA) en el período 2013-2018 a través de los datos ofrecidos en las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado. Fuente: elaboración propia.

El interés superior del menor recae por tanto en la determinación de su edad cronológica, lo que incide directamente en su tratamiento dentro del Estado de destino, pero también en las condiciones de su posible retorno. Las normas y procedimientos comunes a los Estados europeos dedicada a los nacionales de terceros países en situación irregular de 2008, procuró la necesidad de establecer acuerdos de readmisión comunitarios y bilaterales a través de la cooperación internacional¹⁸². La garantía de un

¹⁸¹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Memorias de la Fiscalía General del Estado 1883- 2012*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2012.

¹⁸² PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2008/115/CE, 24 de diciembre de 2008, párrafo 7. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=FR>

retorno sostenible se sustenta en la existencia de sistemas de “asilo justos y eficientes que respeten plenamente el principio de no devolución”¹⁸³. La *Directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, en consonancia con el Derecho comunitario y el derecho internacional, define el retorno en el art. 3, como el proceso de vuelta voluntario o forzoso al país de origen, uno de tránsito o un tercer país siempre bajo la cooperación¹⁸⁴, excepto en el caso de los menores donde prima su interés, la posibilidad de reagrupación familiar y la salud de éstos, como se expone en el art. 5¹⁸⁵. Por tanto, el retorno de los MENAS queda sujeto a estas condiciones (art. 10)¹⁸⁶

El *Plan de acción sobre los menores no acompañados para el período 2010-2014*, incitó a los Estados a no incluir a los MENAS ante la posibilidad de no aplicar la Directiva de 2008 en relación con el cruce irregular de las fronteras¹⁸⁷. Las garantías “jurídicas y los derechos fundamentales reconocidos en la legislación nacional, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y los instrumentos del Consejo de Europa”¹⁸⁸ permiten que la directiva no excluya a este grupo. Además, en base al Plan de acción 2010-2014 se reconoce la posibilidad de conceder a los menores el *estatuto de refugiado* o de *protección subsidiaria* dada su situación particularmente vulnerable, con el objetivo de reintegrarle en el destino¹⁸⁹. Esta protección blindada por la legislación de la UE, permiten enfocar la cuestión migratoria de los menores hacia la cooperación transfronteriza abordando las causas que motivan la migración en sí misma. Por tanto, a través de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección de los menores migrantes de 2017, se plantea:

“abordar la persistencia de conflictos violentos y, a menudo, prolongados, los desplazamientos forzados, las desigualdades en los niveles de vida, la escasez de

¹⁸³ Ibid., párrafo 8.

¹⁸⁴ Ibid., p. 4.

¹⁸⁵ Ibid., p 5.

¹⁸⁶ Ibid., p. 6.

¹⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014), Bruselas, Comisión Europea, 06 de mayo de 2010, pp.17. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:ES:PDF>

¹⁸⁸ Ibid., p. 13.

¹⁸⁹ Ibid., p. 14.

*oportunidades económicas y la falta de acceso a servicios básicos mediante un esfuerzo continuo para erradicar la pobreza y la privación y desarrollar sistemas integrados de protección de menores en terceros países”*¹⁹⁰.

Las actuaciones concretas para desarrollar mecanismos de protección del menor en terceros países centran su atención en la trata y la explotación a lo largo de las rutas migratorias¹⁹¹. Los Estados miembro deben establecer procesos duraderos hacia la prevención de la desprotección, y garantizar la integración temprana de los menores con políticas desde el nivel europeo hasta regionales y locales, donde colabore la población civil¹⁹².

C) Sexo

Los datos sobre la distribución de los MENAS en función del sexo en España indican, como puede observarse en la ilustración 9, que la tendencia migratoria de MENAS ha aumentado en los últimos años en ambos sexos, siendo superior la migración de los menores varones. El análisis en función de la diferencia cuantitativa entre la migración de niños y niñas debe ser individualizada para conocer qué factores de expulsión y atracción se encuentran en cada caso, además de la situación o el contexto en el origen. Por ello, esta diferencia entre los sexos debe tener en cuenta un *punto de vista geográfico*, ya que la nacionalidad más común entre los menores es marroquí, por lo que se encuentra un factor de migración de proximidad facilitado por la situación geoestratégica del Mar Mediterráneo. También se debe tener en cuenta desde una *perspectiva económica y social* en el origen que puede relacionarse con el análisis desde la perspectiva de género.

¹⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La protección de los menores migrantes*, Bruselas, 12 de abril de 2017, p.4. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-211-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁹¹ Ibid., p. 5.

¹⁹² Ibid., p. 13 a 16.

El análisis de las migraciones de menores en función del sexo puede abordarse desde la *perspectiva de género* enlazado con factores macro sociales y socioculturales debido a la diferencia de roles en las sociedades origen y destino. Estos factores influyen en el análisis en cuanto a por qué hay un mayor número de niños que migran en comparación con las niñas, derivado de las demandas del sistema económico¹⁹³. Los diferentes roles de género influyen en los movimientos migratorios de manera que las mujeres parten de restricciones estructurales que limitan su movilidad, dado que ellas son las que soportan en general una carga excepcionalmente mayor en el origen derivado de la economía no remunerada, la economía familiar. De forma complementaria, la migración de niños puede verse relacionada con la tendencia tradicional de la migración del varón adulto, trasladando la responsabilidad al menor derivado de las estrategias familiares, es decir, el menor está motivado por el entorno familiar, pero con protagonismo se empieza a construir una agencia individual, a través de su autonomía a partir del momento en que comienza el proceso migratorio¹⁹⁴.

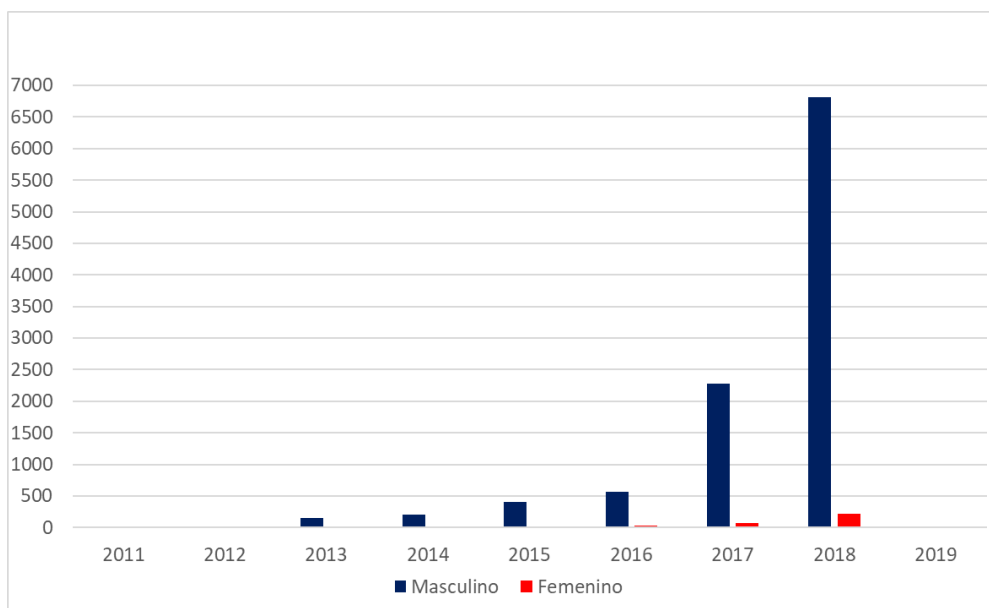


Ilustración 9. Gráfico de distribución por sexo de MENAS en el período 2011-2019 a través de los datos ofrecidos en las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado. Fuente: elaboración propia

¹⁹³ TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E: “Las migraciones de menores no acompañados desde una perspectiva de género”, *Dilemata*, N.º 10, pp. 65-84, p. 68. Recuperado de: <file:///C:/Users/delro/Downloads/DialnetLasMigracionesDeMenoresNoAcompañadosDesdeUnaPerspe-4032328.pdf>

¹⁹⁴ GIMÉNEZ, C: “Familias en la inmigración: su integración con la sociedad receptora”, en Borobio, D., *Familia e interculturalidad*, Salamanca, Colección Estudios Familiares, N.º 13, 2003, p. 133.

D) Nacionalidad

El factor geográfico es el elemento clave para entender el origen de los menores hacia España (y Europa), siendo la región de África Occidental desde donde parten la mayoría de los migrantes¹⁹⁵. Como ya hemos indicado, Frontex (2019) identifica tres rutas principales entre el continente africano y el europeo: occidental, oriental y central. Los movimientos de migrantes en África Occidental se caracterizan principalmente por la movilidad intrarregional siendo nueve veces superior a las extra-africanas que se dirigen hacia Europa o EE. UU.¹⁹⁶. Las migraciones con destino a España pueden ser por vía marítima o terrestre, principalmente.

De acuerdo con el Informe quincenal del Ministerio del Interior sobre la inmigración irregular (2019), en 2019 el total de inmigrantes que llegaron a España por vía terrestre fue de 6.345 personas (6,7% menos que en 2018), cuyos destinos fueron Ceuta (21,44%) y Melilla (78,55%). Esta ruta representa el 19,51% de las migraciones. La ruta marítima es la que tiene más afluencia, ya que fue utilizada por 32.513 personas (49,4% menos que en 2018), siendo el destino principal la península y las Islas Baleares donde llegó el 67,62% de inmigrantes, seguido de Canarias (8,3%) y Ceuta y Melilla (4,65%).

Por tanto, los datos muestran que las migraciones desde la región de África Occidental hacia España son minoritarias en comparación con aquellas que se realizan a través de las fronteras cercanas, o desde distancias cercanas, en la zona del Sahel¹⁹⁷. Por ello, Marruecos y Argelia son los orígenes de las migraciones más probables, y es por ello por lo que el número de MENAS en España de nacionalidad marroquí y argelina es tan superior al resto de nacionalidades como se puede ver en la ilustración 10. También se ha de analizar el hecho de las migraciones de menores con otras nacionalidades pero que parten desde los territorios cercanos que se han mencionado, siendo cualitativamente (y también cuantitativamente como hemos visto) más complejas que las migraciones de

¹⁹⁵ ALVEAR TRENOR, B: *Los flujos migratorios actuales en África Subsahariana: el predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N.º50, 27 DE NOVIEMBRE DE 2008, pp. 22, p. 4. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/080530804f019822ba64fe3170baead1/DT50-2008_Alvear_flujos_migratorios_Africa_Subsahariana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=080530804f019822ba64fe3170baead1

¹⁹⁶ Ibid., p. 5.

¹⁹⁷ MINISTERIO DEL INTERIOR: *Informe quincenal. Inmigración irregular*, Madrid, 31 de diciembre de 2019. Recuperado de: <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2019>

cercanía. Las dos rutas más comunes en las migraciones subsaharianas son la ruta costera del mediterráneo, por la que los niños migrantes se dirigen hacia las principales ciudades marroquíes, que confluye con las rutas desde Argelia, y la ruta transahariana, más peligrosa y larga ya que atraviesa Argelia hasta ciudades marroquíes¹⁹⁸.

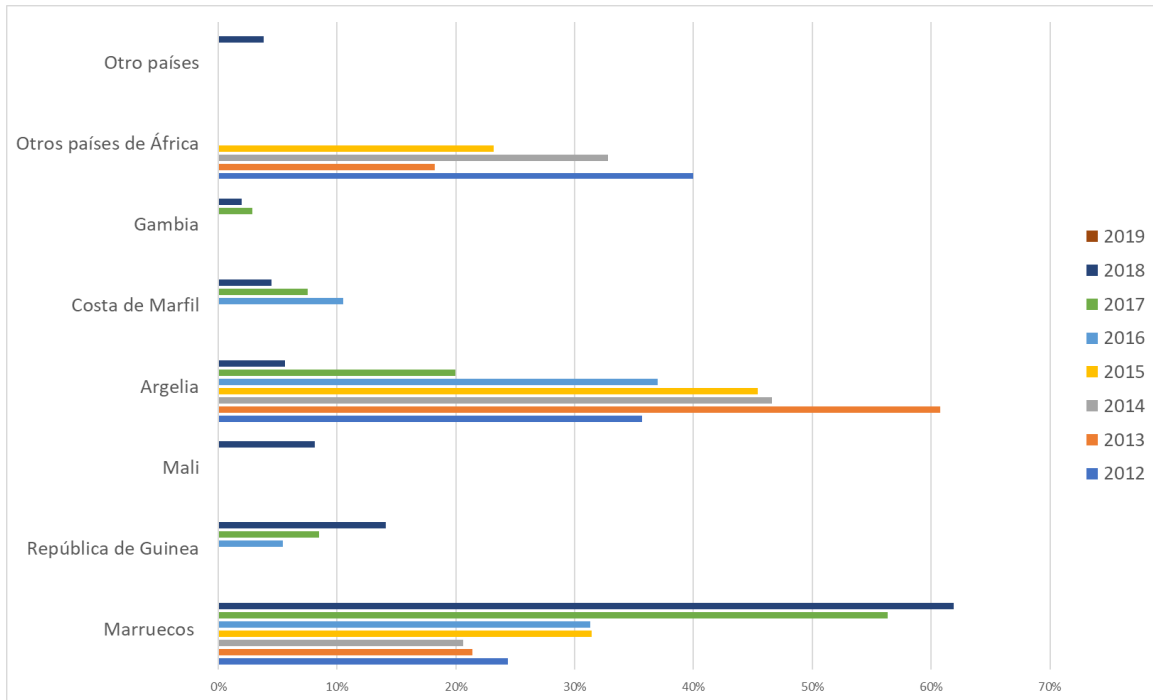


Ilustración 10. Gráfico de distribución de las nacionalidades de MENAS en el período 2012-2019 a través de los datos ofrecidos en las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado. Fuente: elaboración propia.

4. Identificación de principales causas de la migración y problemáticas

A) En el origen

La información sobre los países de origen de los MENAS es muy importante para conocer cada una de las situaciones individuales a las que se ha enfrentado el menor, y así gestionar los mecanismos de protección ajustados a sus necesidades. Las razones que impulsan la migración se caracterizan por ser multifactoriales, además de estar influenciado por el perfil de los menores (en función del sexo, edad y nacionalidad), pero podemos identificar tres elementos comunes que estimulan la migración: el contexto sociopolítico, la economía y la familia. Estos tres elementos deben analizarse teniendo en cuenta factores como la pobreza y la desigualdad, que puede servir como punto de partida

¹⁹⁸ Disponible en: <https://www.savethechildren.es/los-mas-solos> (Consultado el 03 de junio de 2020)

para contextualizar las principales problemáticas presentes en el continente, sabiendo que no es igual en todos los territorios del continente africano.

La pobreza es definida por el Banco Mundial como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo”¹⁹⁹; hecho que puede medirse a través de diferentes indicadores basados en el consumo y calculados a partir de dos elementos: referido al “gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas, y con la cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades”²⁰⁰.

África es la región que está formada por “países de ingreso bajo, mediano bajo, mediano alto y alto, dieciocho de los cuales se consideran frágiles o están afectados por conflictos”²⁰¹. Una de las características principales de África es la diversidad de las poblaciones en cuanto a su tamaño y distribución en el continente, que además se ve afectada por conflictos internos y transfronterizos²⁰²

¹⁹⁹ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 1990: poverty* Washington DC: Banco Mundial, 1990. Págs. 26-27.

²⁰⁰ Ibid., Pág. 26. Para ello, debemos tener en cuenta que el resultado de los cálculos de la pobreza se ha categorizado según la *línea universal de pobreza*, como un elemento necesario *para permitir agregaciones y comparaciones entre países*²⁰⁰. Las últimas actualizaciones de la línea de la pobreza fueron en 2008 situando el límite en 1,25\$ diarios y en 2015 en 1,9\$ diarios. Este cálculo sobre las variaciones del consumo definía la pobreza en términos de ingresos, por lo que, en el año 2019, el Banco Mundial amplió la definición de pobreza hacia una concepción multidimensional y, con ello, integró otros factores que inciden en la pobreza: la desigualdad en el hogar, otras características multidimensionales, la línea de ingresos en países medios-bajos, línea pobreza social y línea de ingresos medios-altos. Con ello, a pesar de que el cálculo de la pobreza se basase en ingresos, se ha empezado a integrar una línea social ligada a la desigualdad.

²⁰¹ BANCO MUNDIAL, *El Banco Mundial en África*. Referencia Web: Banco Mundial (s.f). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/afr/overview#2> (consultado el 26 de marzo de 2020).

²⁰² BANCO MUNDIAL, *El Banco Mundial en África*., cit. Los últimos datos recogidos por el Banco Mundial indican que la tasa mundial de pobreza desde 1990 hasta el 2015 se ha reducido en un 10%, obteniendo los valores más bajos de la historia. Pero la tasa de pobreza en zonas sensibles por su fragilidad y por la presencia de conflictos, ascendió un 2% en 2015., en BANCO MUNDIAL, *Resumen anual: el año 2018 en 14 gráficos*. Banco Mundial, 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/12/21/year-in-review-2018-in-14-charts#> (consultado el 28 de marzo de 2020).

Por tanto, los datos indican que la pobreza extrema internacional se ha reducido, pero se prevé una tendencia de la concentración de ésta en África, concretamente al sur del Sáhara, debido a que las tasas de crecimiento son más lentas, como consecuencia directa de elementos derivados de los conflictos armados, el desplazamiento forzado, la prevalencia de enfermedades y la dificultad de acceder a un sistema sanitario estable, la deficiencia de las infraestructuras, los problemas con el agua y el saneamiento y el hambre, en CHILDREN INTERNATIONAL, *La pobreza en África. Datos y estadísticas sobre la pobreza en África*. Childran International, (s.f). Disponible en: <https://www.children.org/es/pobreza-global/datos-sobre-la-pobreza/africa> (consultado el 28 de marzo de 2020).

En el caso de los MENAS hemos identificado dos grandes grupos de procedencia, el primero y más numeroso corresponde a los territorios que se encuentran en el norte del Sahel occidental, y el segundo aquellos territorios al sur del Sahel occidental. Las nacionalidades más representadas en la migración MENA son marroquí y argelina, perteneciente al primer grupo y con un índice de desarrollo humano²⁰³ (en adelante IDH) en 2016 alto y medio respectivamente. Los datos siguientes indican que Gambia, Costa de Marfil y Mali son los principales países de procedencia del sur del Sahel, con un IDH en 2016 bajo, excepto el caso de Guinea con un IDH medio^{204 205}.

Junto al contexto económico de la región se debe, además, examinar el *contexto familiar en origen* distinguiendo cuatro situaciones diferentes²⁰⁶:

- Ambiente estable donde la situación económica familiar cubre las necesidades básicas y los menores no tienen que trabajar, por lo que es más probable la escolarización continuada. Este grupo está representado por, aproximadamente, el 10% de los menores.
- Ambiente estable donde la situación económica presenta dificultades, lo que pone en duda la continuación de los estudios y es posible que tengan experiencias laborales tempranas. Este grupo está representado por, aproximadamente, el 40% de los menores.
- Ambiente familiar inestable con una situación económica precaria, incidiendo directamente en el desarrollo del menor. Este grupo está representado por, aproximadamente, 35% de los menores.

Además, hay que tener en cuenta el contexto histórico del continente, destacando los procesos de colonización, la deuda externa que supera el 30% del PIB (2010) y las condiciones climáticas, en OXFAM INTERMÓN, Pobreza en África: principales causas. Oxfam Intermón, (s.f). Disponible en: <https://blog.oxfamintermon.org/pobreza-en-africa-principales-causas>.

²⁰³ El IDH se expresa en valores comprendidos entre 0 y 1, donde la clasificación “muy alto” responde a un IDH superior a 0,8, alto entre valores comprendidos entre 0,7 y 0,8, medio entre 0,5 y 0,7, y bajo menor de 0,55. Consultado en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage.html>

²⁰⁴ Véase anexo 13

²⁰⁵ PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano en África, PNUD, 2016.

²⁰⁶ ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: Entre la represión y la protección. Menores Extranjeros no Acompañados en Andalucía (MENA), Sevilla, junio de 2006, pp. 48. Recuperado de: <http://www.apdha.org/webanterior/media/informemena0606.pdf>

- Los llamados “menores de calle”, separados de su núcleo familiar y en condiciones muy precarias en todos los ámbitos. Este grupo está representado por el 15% de los menores.

Sumado a ello se debe incluir un elemento derivado de la “reducción ontológica (el ser), una reducción epistemológica (el conocimiento) y una reducción teológica (las creencias)”²⁰⁷ originado en la historia, y concretamente durante y después del sistema colonial, y de actual sistema económico globalizado, que produce un imaginario africano sobre Europa como una tierra de oportunidad y riqueza. Este imaginario “(...) de la huida hacia el paraíso europeo atraería por igual a hombres, niños y mujeres (...)”²⁰⁸ desde finales de los años 80 procedentes primero desde el Estrecho y después ampliando las rutas hacia las Islas Canarias en la década de los años 90²⁰⁹, hasta la actualidad. En el caso concreto de los menores, a partir del año 2003 ha evolucionado el fenómeno de la “paterización” hasta tomar mucha importancia en las rutas migratorias²¹⁰, lo que consecuentemente ha ampliado el marco de la vulnerabilidad de cada menor.

El análisis a cerca de la vulnerabilidad de los MENAS se centra en cuestiones derivadas de las características propias de cada experiencia migratoria, pero se debe destacar una característica muy importante de las migraciones actuales: las *redes transnacionales que derivan de la globalización*. La globalización permite comprender un mundo único configurado a partir de la interacción y dependencia, creando así relaciones que no sólo se concibe en términos locales, sino que éstas se extienden hacia una comprensión extraterritorial caracterizada por ser binomial donde se conjuga el tiempo y espacio bajo interconexiones con velocidades, escalas, alcances y complejidades muy diversas²¹¹.

²⁰⁷ NONGO, N.: Europa, “¿“paraíso” para los inmigrantes y para el imaginario colectivo africano?”, *Bitácora Africana*, Fundación Sur, 26 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article16838> (consultado el 04 de junio de 2020).

²⁰⁸ GONZÁLEZ FERRERA, G., Y VERA BORJA, J. M.: *África, 14 kilómetros al sur de Europa. Análisis de los flujos migratorios entre el Norte de África y el Sur de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2008, pp. 261, p. 12. Recuperado de: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1_1968_africa_14_km_al_sur_de_europa.pdf

²⁰⁹ Ibid., p. 12-13

²¹⁰ ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: *Entre la represión y la protección. Menores Extranjeros no Acompañados en Andalucía (MENA)*: op., cit., p. 14.

²¹¹ RIBAS MATEOS, N.: “Globalización y movimientos migratorios”, pp. 28-53, en RAMÍREZ FERNÁNDEZ, A., Y JIMÉNEZ ÁVEREZ, M., (coords): *Las otras migraciones: la emigración de menores*

A la vista de estas consideraciones, cabe subrayar que las principales problemáticas que enfrentan los menores desde el origen pueden ser identificadas a través de los *diferentes instrumentos y herramientas jurídicas*. En la actualidad, el principal marco jurídico internacional para la lucha contra la trata de personas, y concretamente contra la *trata de menores* son el Protocolo de Palermo (2000), el Convenio de Varsovia (2005) y la Directiva de la Unión Europea (2011). Según el art. 3 del Protocolo de Palermo se entiende por *trata*:

*“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”*²¹².

A partir de esta noción básica, identificamos algunos problemas a los que se enfrentan los menores en cuanto al abuso, violencia o explotación en áreas de trabajo y sexualidad y pornografía, así como respecto a la cuestión de tráfico y/o consumo de estupefacientes, para los que se cuenta con los siguientes instrumentos jurídicos²¹³:

- Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 17 de junio de 1999.
- Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

marroquíes no acompañados a España, Madrid, Akal, Universidad Internacional de Andalucía, 2005, p. 28-30.

²¹² ASAMBLEA GENERAL, ONU: *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Nueva York, 15 de noviembre de 2000. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/50ab8f392.html>

²¹³ LÓPEZ RODRÍGUEZ, J., Y BENITO SÁNCHEZ, D.: “El fenómeno de la trata de menores de edad en los instrumentos jurídicos internacionales: avances y retos pendientes”, *iQual. Revista de género e Igualdad*, N.º 2, 2019, pp. 41-72.

- Convención para la prevención y combate contra el tráfico de mujeres y niños para la prostitución.
- Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

Además, *en el marco de la UE*, destacan:

- Acción Común 96/700/JAI, de 29 de noviembre de 1996, por la que se establece un programa de estímulo e intercambios destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.
- Acción Común 97/154/JAI, de 24 de febrero de 1997 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.
- Decisión 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se aprueba un programa de acción comunitario sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres (2000-2003) (programa Daphne), DOCE L 34 de 9 de febrero de 2000.
- Decisión Marco 2002/629/JAI de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo.

B) En el destino

Los MENAS en España dependen de las Comunidades Autónomas para su protección. Por ello, se insiste en su condición de menor para su tratamiento y, por ende, en la identificación correcta de la edad. Una vez identificado el individuo como menor y es tutelado por la respectiva Comunidad Autónoma, se activa un mecanismo que se resuelve en el centro de acogida dependientes de los recursos, de los que no solo importa la cantidad sino también la calidad. Estos menores representan un colectivo que se beneficia de la protección del interés superior del menor y del régimen de extranjería, ya que los menores no acompañados están supeditados a esta condición, y como consecuencia de ello el problema principal al que se enfrentan es la mayoría de edad. A partir del momento

en que el individuo cumple dieciocho años queda excluido del régimen de protección específico, independientemente de su situación de desamparo²¹⁴.

“Si bien es cierto que algunos de ellos al alcanzar la mayoría de edad pueden valerse por sí mismos o están emancipados, muchos de los integrantes de este colectivo llegan a los 18 años sin haber conseguido encauzar su proceso de inserción socio-laboral y, por lo tanto, sin poder valerse por sí mismos. Una de las principales causas de esta situación es el colapso existente en la actualidad del sistema de acogida de los MENA. La ausencia de plazas en los centros residenciales y la saturación de muchos de los centros de acogida de los MENA da lugar a que los jóvenes, durante su minoría de edad, no puedan beneficiarse de un proceso formativo adecuado que les permita ser independientes cuando finalice su situación de amparo al adquirir la mayoría de edad”²¹⁵.

Ante esta situación los instrumentos de protección jurídica de la infancia y la adolescencia se han reformado e integrado en la Ley 26/2015, con el objetivo de adaptar los instrumentos y constituir una referencia para las Comunidades Autónomas, de manera que se desarrolle una protección uniforme en el territorio²¹⁶. Además, cabe destacar que los arts. 11.4 y 22bis, mencionan la aplicación del sistema de protección a los menores que cumplen la mayoría de edad legal y que necesitan del apoyo institucional para construir una vida autónoma y segura²¹⁷.

Ante la necesidad de ampliar el plazo de protección de los MENAS, se debe realizar un análisis a cerca de las dificultades que afrontan en el país de destino para su integración y emancipación social, cultural y laboral en el país de destino, y así lograr una transición a la etapa adulta equilibrada.

La situación de los MENAS en España se puede analizar desde el punto de vista de la salud física y mental, la educación, y el apoyo y estabilidad dentro del sistema de protección estatal, entre otras. Las investigaciones a cerca de la salud mental de los menores han determinado que, aunque existe una carencia de datos, se demuestra que existe una evidencia de problemas derivados de sintomatologías relacionadas con la

²¹⁴ VINAIXA MIQUEL, M.: “La mayoría de edad: un mal sueño para menores extranjeros no acompañados”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, volumen 11, N.º 1, pp. 571-602, p. 576.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 584.

²¹⁶ JEFATURA DE ESTADO: Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Madrid, BOE N.º 180, BOE-A-2015-8470, 19 de julio de 2015, pp. 71.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 20 y 31.

“depresión, distimia y síndrome de estrés post-traumático, fobia social, abuso de alcohol y otras sustancias”²¹⁸. Esta situación puede ser consecuencia del contexto en origen, concretamente socio-familiar (tanto positivo como negativo), como durante el proceso migratorio ante una situación de desestabilización emocional y física (principalmente) donde se incluyen factores de riesgo, o referido a la situación en el destino, posiblemente derivado del miedo, impotencia, invisibilidad y deshumanización²¹⁹.

En referencia a la educación, la principal dificultad es la relación del fracaso escolar entre los MENAS con los problemas con la lengua, aspecto determinante para su inserción laboral. Además, el régimen de acogida implica la separación de los menores extranjeros del resto de la sociedad civil, lo que desde un punto de vista amplio se crea una problemática ligada a la estigmatización de este colectivo. Más concretamente, la situación en los centros de acogida donde hay muchos menores, donde se puede dar situaciones de violencia, y/o se crean grupos de afinidad, son un obstáculo significativo para su integración y bienestar²²⁰.

C) Proyectos de integración en el destino

La integración del MENA bajo la tutela de la administración pública “debe tener un plan individual donde se detalle la educación que va a recibir en España y deberían contemplarse medidas específicas de integración para este colectivo”²²¹. La integración debe tener en cuenta factores como el sexo, la nacionalidad y las necesidades individuales, que son evaluados por un equipo multidisciplinar en cinco fases: “establecimiento de la relación, conocimiento del MENA, evaluación y establecimiento

²¹⁸ LÓPEZ, M., SANTOS, I., BRAVO, A., Y DEL VALLE, J. F.: “El proceso de transición a la vida adulta de jóvenes acogidos en el sistema de protección infantil”, *Anales de psicología*, volumen 29 N.º 1, enero de 2013, pp. 187-196, p. 188. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/233819857_El_proceso_de_transicion_a_la_vida_adulta_de_jovenes_acogidos_en_el_sistema_de_proteccion_infantil_Revision_de_la_investigacion_y_respuestas

²¹⁹ MANZANI, L., ALONSO MARTÍNEZ, M.: “Bienestar psicosocial en menores y jóvenes extranjeros sin referente familiar adulto: factores de riesgo y protección”, *Norte Salud Mental*, volumen XII, N.º 49, 2014, pp. 33-45.

²²⁰ HUMAN RIGHTS WATCHS: *Responsabilidades no bienvenidas España no protege los derechos de los menores extranjeros no acompañados en las Islas Canarias*, Nueva York, Human Rights Watchs, volumen 19 N.º 4(D), Julio de 2007, pp. 132, p. 20. Recuperado de: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain0707spwebwcover_0.pdf

²²¹ COLLANTES, S.: *Niños, extranjeros y solos en España: cuando la desprotección se multiplica*, UNICEF, (s.f). Recuperado de: <https://www.unicef.es/blog/ninos-extranjeros-y-solos-en-espana-cuando-la-desproteccion-se-multiplica>

de objetivos (el MENA es parte actuante e interviene), fase de intervención y fase de seguimiento”²²².

Los objetivos de la intervención deben contar con la participación del menor durante todo el proceso, desde el inicio del sistema de protección hasta su autonomía e inserción laboral y social²²³, donde se pueden determinar diferentes situaciones como la intervención en acogimiento residencial, acogimiento familiar y en situación de adopción nacional e internacional.

La integración de estos menores tiene por objetivo adaptar el individuo el entorno de forma recíproca, donde el ambiente le comprenda y le acoja tanto a nivel social como institucional. Actualmente, los proyectos más destacados para la integración de los MENAS se centran en actividades culturales, como es el ejemplo del deporte, y más concretamente el fútbol. Este deporte conecta con el perfil de los menores que se encuentra en España, y es una herramienta para el desarrollo psicosocial del individuo por la que, además, se potencian los valores de superación, compañerismo, convivencia, respeto, disciplina y responsabilidad, entre otros. Es el ejemplo del proyecto de integración de la Fundación del FC Barcelona en colaboración con la Generalitat de Cataluña con el objetivo de “evitar la estigmatización de este colectivo” y el “apoyo a los adolescentes y jóvenes” mediante la colaboración entre entidades y el Gobierno catalán²²⁴.

²²² FUENTES SÁNCHEZ, R.:” Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)”, *Azarbe Revista Internacional de trabajo social y bienestar*, N.º 3, 2014, pp. 105-111, p. 110.

²²³ *Ibid.*, p. 110.

²²⁴ MUNDO DEPORTIVO: *El Barcelona impulsará un proyecto para la integración de MENAS en Cataluña*, Mundo Deportivo, 14 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.mundodeportivo.com/futbol/20181114/452927697386/el-barcelona-impulsara-un-proyecto-para-la-integracion-de-menas-en-cataluna.html> (consultado el 08 de junio de 2020)

CONCLUSIONES

El fenómeno migratorio de menores tiene especificaciones particulares que parten de la edad cronológica y desde una perspectiva social o cultural reflejado en la legislación que se aplique. El consenso internacional establece la edad mínima legal en los dieciocho años cumplidos como consecuencia de consideraciones generales a acerca de las capacidades de los individuos para desarrollar su autonomía en distintos contextos sociales. Esta noción es especialmente importante cuando el menor no se encuentra bajo la tutela o protección de un adulto, por lo que los MENAS conforman una categoría que requiere un tratamiento especial.

La *protección de los menores en el plano universal* se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, donde se recogen los derechos bajo un modelo universal centrado en los derechos fundamentales de los individuos y aquellos derechos que afianzan la supervivencia e integración del individuo en las sociedades, como son la educación y la sanidad. La *construcción de la individualidad del menor* bajo estas categorías debe tener como base el reconocimiento social de determinados principios, en particular los *principios de igualdad y no discriminación*, el *interés superior del menor* y el *principio de no devolución*. Es decir, todo menor que forme parte del fenómeno migratorio tiene por derecho su supervivencia y desarrollo “normal”, y son los Estados quienes deben procurar, con independencia de su procedencia y características ambos objetivos, correspondiendo, como ya examinamos, al Comité de Derechos del Niño hace un seguimiento de los menores para procurar que el menor sea respetado y protegido.

Las consideraciones a cerca de las necesidades y derechos de los menores, concretamente en los casos donde no hay una figura de confianza que le represente provocan una dualidad en la identidad. Es decir, la *identidad* de un niño o una niña migrante no acompañada se diferencia en cuanto a su condición natural de menor, y en cuanto a su condición recién adquirida (como consecuencia de la experiencia migratoria en todas sus fases) de *“adulto temprano”* desde un punto de vista social. Esta segunda condición es generada por las prácticas y actitudes políticas, sociales y económicas que fuerzan a los menores a enfrentarse a experiencias que inestabilizan su supervivencia y sus derechos. Mientras que por un lado son sujetos de derechos, por otro, la ambigüedad o ausencia del sistema les empuja a “crecer” de forma precoz en algunos o todos los ámbitos de la vida. La desprotección que sufren estos menores por parte del sistema o del

Estado es consecuencia de la ineficacia de las políticas públicas, donde no se contempla un desarrollo del menor autónomo sino una tutela en un sentido estricto para cubrir sus necesidades básicas. En este sentido, la *Observación General N.º 12 del Comité de Derechos del Niño* por la que se explicita que el menor tiene derecho a ser escuchado, siendo especialmente importante en los casos donde encontramos una gran diversidad de identidades y experiencias dentro de una categoría homogeneizada como es MENA.

El *plano regional europeo* suma su actuación a través de sus Organización Internacionales a las consideraciones del plano universal aplicándolas y desarrollándolas en torno a las características de las migraciones que les afecta, como por ejemplo los flujos migratorios desde África y Asia. La actuación europea se centra en la adaptación de las decisiones y políticas estatales en torno a los derechos de los menores, como es el caso del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños y la resolución 97/C221/03, por las que se construye un criterio unificado para el tratamiento de los MENAS. El objetivo principal europeo radica en la identidad de los menores como base para la regulación de los instrumentos comunitarios y las actuaciones particulares que se llevan a cabo en territorios donde la migración irregular desde terceros es frecuente dada su posición geoestratégica. Es decir, si la migración de menores además conlleva ámbitos de seguridad y control de fronteras. Por ello, la unificación de los sistemas y la eficacia del control de las cifras y las características es fundamental para conocer el fenómeno migratorio que tratamos, tomando como objetivo la búsqueda de soluciones para la protección de la infancia.

AHORA BIEN, la migración no solo debe tener un análisis en el destino sino en el origen y en el tránsito. La dificultad para abordar todas las características de las rutas migratorias descansa en la cooperación entre países a través de la acción exterior.

En el *caso de España* la identidad del menor es un tema central para determinar sus derechos y su tratamiento. La identidad comprende aspectos tan importantes como la edad, el sexo y la nacionalidad, esenciales para garantizar los derechos del menor, siendo en concreto, la edad la que garantiza los derechos.

En efecto, cuando los MENAS son localizados en territorio español, normalmente no se conoce la identidad de estos o es recurrente que la documentación que porten no sea fiable. Por ello, uno de los pasos centrales es determinar la edad, mientras tanto, el individuo estará sujeto de los derechos del menor. Para determinar la edad, se han

explicado los diferentes métodos que evalúan no solo la apariencia física sino la psicosocial, a pesar de no haber un consenso a nivel internacional o regional europeo ya que cada Estado es el que decide que métodos emplear.

La determinación de la edad cronológica es el criterio más usual e importante, pero no existe una correlación entre el desarrollo y la madurez física y esta categoría. Por tanto, a pesar de que la estimación de la edad a través de las radiografías de las articulaciones es el método más común, sin embargo, no hay que desconocer que presenta rangos de error muy amplios debido a la variabilidad individual. Además, hay de añadir que el procedimiento médico para la estimación de la edad cronológica debe tener en cuenta la variabilidad entre poblaciones, donde además se suman aspectos genéticos, nutricionales o derivados de la actividad física. En términos prácticos, la edad cronológica en el caso de los MENAS (cuando no se conoce fehacientemente) no es un dato central ya que los medios técnicos no posibilitan saber sin un amplio margen de error la edad, por lo que en caso de duda se declara al individuo menor de edad para proteger sus derechos como tal.

El perfil de los menores que analizamos a través de los datos recogidos en España se puede simplificar en varones en edades que comprenden desde los quince a los diecinueve años, con orígenes nacionales principalmente desde el norte de África (destacando Marruecos y Argelia) y en menor número desde diferentes países subsaharianos (como desde Gambia , Guinea o Costa de Marfil). La diversidad y heterogeneidad de los individuos que conforman la categoría MENA no permite identificar específicamente las principales causas de la migración, pero como hemos explicado en nuestro TFM encontramos que los factores que impulsan la migración son los entornos sociopolíticos, la economía y la búsqueda de un futuro, y la familia, cada uno de ellos con sus características y motivaciones individuales. La característica principal, por tanto, es la motivación multifactorial que se puede conocer no sólo en destino, sino que también debe conocerse en origen. Este hecho es el que lleva a la cooperación internacional de diferentes actores transnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

A) Libros y artículos de revistas

BRAVO ARTEAGA, A., SANTOS GONZÁLEZ, I., DEL VALLE, J.: *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español*, Oviedo, Grupo de Investigación en Familia e Infancia (GIFI), octubre de 2010, p. 53-54. Recuperado de: <https://www.observatoriodelainfanciadeasturias.es/documentos/menas.pdf>

CASTLES, S.: “Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social”. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, 2010, N.º 14, pp. 141-169.

ALVEAR TRENOR, B.: *Los flujos migratorios actuales en África Subsahariana: el predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N.º 50, 27 DE NOVIEMBRE DE 2008, pp. 22, p. 4. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/080530804f019822ba64fe3170baead1/DT50-2008_Alvear_flujos_migratorios_Africa_Subsahariana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=080530804f019822ba64fe3170baead1

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCÍA: *Entre la represión y la protección. Menores Extranjeros no Acompañados en Andalucía (MENA)*, Sevilla, junio de 2006, pp. 48. Recuperado de: <http://www.apdha.org/webanterior/media/informemena0606.pdf>

COLLANTES, S.: *Niños, extranjeros y solos en España: cuando la desprotección se multiplica*, UNICEF, (s.f). Recuperado de: <https://www.unicef.es/blog/ninos-extranjeros-y-solos-en-espana-cuando-la-desproteccion-se-multiplica>

CHILDREN INTERNATIONAL, *La pobreza en África. Datos y estadísticas sobre la pobreza en África*. Children International, (s.f). Disponible en: <https://www.children.org/es/pobreza-global/datos-sobre-la-pobreza/africa> (consultado el 28 de marzo de 2020).

DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA: *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, Madrid, Defensor del Pueblo, 17 de enero de 2012, pp. 264, p. 28.

FERNÁNDEZ SESREGO, C.: *Derecho a la identidad personal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 248.

FUENTES SÁNCHEZ, R.: “Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)”, *Azarbe Revista Internacional de trabajo social y bienestar*, N.º 3, 2014, pp. 105-111, p. 110.

GARCÍA ESTEBAN, A.: *La importancia de ratificar la Carta Social Europea*, El país, edición online, 25 septiembre 2019. Recuperado de: <http://agendapublica.elpais.com/la-importancia-de-ratificar-la-carta-social-europea/> (consultado el 25 de abril de 2020).

GIMENEZ ROMERO, C., y SUÁREZ NAVAZ, L.: *Menores no acompañados que han entrado en el territorio español sin representación legal*, Programa “Migración y multiculturalidad”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2000.

GIMÉNEZ, C.: “Migración, sociedad y cultura: la perspectiva antropológica”, *Introducción a la antropología social y cultural: teoría, método y práctica*, Madrid, Akal, 2007, pp. 153-190.

--“Familias en la inmigración: su integración con la sociedad receptora”, en Borobio, D., *Familia e interculturalidad*, Salamanca, Colección Estudios Familiares, N.º 13, 2003, p. 133.

GONZÁLEZ FERRERA, G., Y VERA BORJA, J. M.: *África, 14 kilómetros al sur de Europa. Análisis de los flujos migratorios entre el Norte de África y el Sur de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2008, pp. 261, p. 12. Recuperado de: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1_1968_africa_14_km_al_sur_de_europa.pdf

GRANADO HIJELMO, I: “Identidad nacional y convergencia jurídica: un desafío para el derecho comparado”, *Revista electrónica de Derecho*, Universidad de La Rioja, N.º 0, Junio de 2002, p. 72

LÓPEZ RODRÍGUEZ, J., Y BENITO SÁNCHEZ, D.: “El fenómeno de la trata de menores de edad en los instrumentos jurídicos internacionales: avances y retos pendientes”, *iQual. Revista de género e Igualdad*, N.º 2, 2019, pp. 41-72.

LÓPEZ, M., SANTOS, I., BRAVO, A., Y DEL VALLE, J. F.: “El proceso de transición a la vida adulta de jóvenes acogidos en el sistema de protección infantil”, *Anales de psicología*, volumen 29 N.º 1, enero de 2013, pp. 187-196.

MANZANI, L., ALONSO MARTÍNEZ, M.: “Bienestar psicosocial en menores y jóvenes extranjeros sin referente familiar adulto: factores de riesgo y protección”, *Norte Salud Mental*, volumen XII, N.º 49, 2014, pp. 33-45.

MONTEROS, S., G.: *La construcción social de un nuevo sujeto migratorio: los menores migrantes no acompañados. Condiciones de posibilidad para la agencia*. Madrid, Tesis doctoral, Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español, Universidad Autónoma de Madrid, 2007. Recuperado de: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/1934/6000_monteros_silvina_gabriela.pdf?sequence=1

MUNDO DEPORTIVO: *El Barcelona impulsará un proyecto para la integración de MENAS en Cataluña*, Mundo Deportivo, 14 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.mundodeportivo.com/futbol/20181114/452927697386/el-barcelona-impulsara-un-proyecto-para-la-integracion-de-menas-en-cataluna.html> (consultado el 08 de junio de 2020)

NONGO, N.: “Europa, ¿“paraíso” para los inmigrantes y para el imaginario colectivo africano?”, *Bitácora Africana*, Fundación Sur, 26 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article16838> (consultado el 04 de junio de 2020).

OXFAM INTERMÓN, *Pobreza en África: principales causas*. Oxfam Intermón, (s.f). Disponible en: <https://blog.oxfamintermon.org/pobreza-en-africa-principales-causas/>

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016 Desarrollo humano para todos*, Nueva York, PNUD, 2017.

PORTES, A.: “Migración y cambio social: algunas reflexiones conceptuales”, *Revista Española de Sociología*, 2009, N.º 12. pp. 9-37.

RIBAS MATEOS, N.: “Globalización y movimientos migratorios”, pp. 28-53, en RAMÍREZ FERNÁNDEZ, A., Y JIMÉNEZ ÁVEREZ, M., (coords): *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*, Madrid, Akal, Universidad Internacional de Andalucía, 2005, p. 28-30.

TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E: “Las migraciones de menores no acompañados desde una perspectiva de género”, *Dilemata*, N.º 10, pp. 65-84, p. 68. Recuperado de: <file:///C:/Users/delro/Downloads/DialnetLasMigracionesDeMenoresNoAcompañadosDesdeUnaPerspe-4032328.pdf>

VINAIXA MIQUEL, M.: “La mayoría de edad: un mal sueño para menores extranjeros no acompañados”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, volumen 11, N.º 1, pp. 571-602.

B) Documentación

ACNUR Y UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: *Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, Ginebra, (2) Parte 1, 2001, p. 10.

ACNUR: *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Sección de Igualdad de Género, Niños y Desarrollo Comunitario División de Servicios de Protección Internacional, 2008.

--*Directrices para evaluar y determinar el interés superior de la niñez*, noviembre de 2018.

--*Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*, Ginebra, febrero de 1997.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA: *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_SPA.pdf.PDF

Declaración sobre el Asilo Territorial, Resolución 2312 (XXII), 1967, pp. 2. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0009.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), 1948, pp. 9. Recuperado de: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Nueva York, 15 de noviembre de 2000. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/50ab8f392.html>

BANCO MUNDIAL, *El Banco Mundial en África*. Referencia Web: Banco Mundial (s.f). Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/afr/overview#2> (consultado el 26 de marzo de 2020).

--*Resumen anual: el año 2018 en 14 gráficos*. Banco Mundial, 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/12/21/year-in-review-2018-in-14-charts#> (consultado el 28 de marzo de 2020).

--*World Development Report 1990: poverty* Washington DC: Banco Mundial, 1990. Págs. 26-27.

Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, Madrid, Gobierno del Reino de España, 2014.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)*, Bruselas, 6 de mayo de 2010, p. 14.

--*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los menores migrantes*, Bruselas, Oficina de Publicaciones, 03 de julio de 2017, pp. 19, p.11. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-211-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

CONSEJO DE EUROPA: *Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños*, Estrasburgo, 1996. Recuperado de: <https://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2017/04/Convenio-Europeo-sobre-el-Ejercicio-de-los-Derechos-de-los-Ni%C3%B1os-1.pdf> (Consultado el 20 de abril de 2020)

--*Estatuto del Consejo de Europa*, Londres, 5 de mayo de 1949. Recuperado de: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Documents/Acta%20de%20Adhesi%C3%B3n%20de%20Espa%C3%B1a%20al%20Consejo%20de%20Europa.pdf>

--*Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 6 de febrero de 2003. Recuperado de: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PDF>

--*Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de septiembre de 2004. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2004/304/L00012-00023.pdf>

DIVISIÓN DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS: *Estadísticas demográficas y sociales. Registro Civil y Estadísticas Vitales*, 2017. Recuperado de: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/> (Consultado el 03 de mayo de 2020).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Resolución del Consejo relativa a los menores no acompañados de terceros países*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 97/C221/03, 26 de junio de 1997, pp. 5.

EUROSTAT: *Estadísticas de asilo*, referencia web, Eurostat Statistics Explained, datos extraídos el 16 y 26 de marzo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics (Consultado el 01 de junio de 2020)

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Instrucción 1/2012, de 29 de marzo, sobre la coordinación del registro de menores extranjeros no acompañados*, Madrid, BOE FIS-I-2012-00001, 29 de marzo de 2012, pp. 9, p. 1. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-I-2012-00001.pdf

--*Memorias de la Fiscalía General del Estado 1883- 2012*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2012.

FRONTEX, *Risk analysis for 2019*, Warsaw, Risk Analysis Unit, February 2018, pp. 56. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf

--*Risk analysis for 2020*, Warsaw, Risk Analysis Unit, February 2019, pp. 72. Recuperado de:

Base legal, referencia online. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/language/es/> (Consultado el 02 de junio de 2020).

Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2014.

Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, páginas 38897 a 38904. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1990-31312

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, BOE núm. 15, 17 de enero de 1996, p. 2.

Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996, BOE N.º 45, 21 de febrero de 2015. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/02/21/pdfs/BOE-A-2015-1752.pdf>

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, BOE-A-2009-17242, 2009. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con>

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Madrid, BOE N.º 180, BOE-A-2015-8470, 19 de julio de 2015, pp. 71.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Madrid, BOE N.º 15, de 17 de enero de 1996, pp. 39. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil., cit., p. 14.

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, Madrid, BOE N.º 11, 13 de enero de 2000, pp. 37. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641>

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Madrid, BOE n.º 180, 29 de julio de 2015, pp. 71. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8470-consolidado.pdf>

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid, BOE N.º10, 12 de enero de 2000, pp. 50. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE N.º 6, 7 de enero de 2005, pp. 99. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323>

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, Madrid, BOE N.º 103, 30 de abril de 2011, pp. 163. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-7703-consolidado.pdf>

Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, Madrid, BOE N.º251, 16 de octubre de 2014, pp. 26, p. 2. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/16/pdfs/BOE-A-2014-10515.pdf>

MINISTERIO DEL INTERIOR, *Informe quincenal. Inmigración irregular*, Madrid, 31 de diciembre de 2019. Recuperado de: <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2019>

OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO: *Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad*, Segunda edición, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, pp. 128. DOI: 10.2847/190492

OIM. *Reflexiones sobre migración, niñez y adolescencia. Conceptos generales sobre migración y niñez: Un referente para la acción en la protección integral de niños, niñas y adolescentes*, primera edición, enero de 2015, pp. 11. Recuperado de: http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/05COe_Conceptos_Migracion_NinCC_83ez.pdf

--*Flujos migratorios internacionales*, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Estadísticas de la migración y emigración, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/flux-migratoires-internationaux>

--*International Migration Law. Glossary on Migration*, Suiza, International Organization for Migration, 2019.

--*Niños y jóvenes migrantes*, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Estadísticas de la migración y emigración, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/Ni%C3%B1os%20migrantes>

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, ONU, 1951.

Convención sobre los Derechos del Niño. Observación general N.º 6. Comité de los Derechos del Niño, CRC/GC/2005/6, 2005, p. 7.

ONU, *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*, New York, Statistical Commission, 1 de marzo de 2017, p. 10, párrafo 44.

--*International migration flows to and from selected countries: the 2015 revision*, Department of Economic and Social Affairs Population Division, diciembre de 2015.

--*Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de la ONU, 2013.

Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23, 16 de noviembre de 2017, párrafo 5. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5bd788294.html>

Observación General N.º 6 del Comité de los Derechos del Niño Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 01 de septiembre de 2005.

Observación General N.º 7 del Comité de los Derechos del Niño: Realización de los derechos del niño en la primera infancia (CRC/GC/7/Rev.1), 27 de noviembre de 2003.

Observación General N.º 12. El derecho del niño a ser escuchado, Ginebra, CRC/C/GC/12, Comité de Derechos del Niño, 20 de julio de 2009.

Observación General N.º 14. sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), Ginebra, CRC /C/GC/14, Comité de Derechos del Niño, 29 de mayo de 2013.

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/ESP/CO/5-6, 28 de febrero de 2018, pp. 17.

OUA: *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969, p. 1.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de diciembre de 2008. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=FR>

--*Reglamento (UE) 2016/1964 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*, Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de septiembre de 2016, pp. 76, p. 10. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf>

--*Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*, Bruselas, Comisión Europea, 06 de mayo de 2010, pp.17. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:ES:PDF>

--*Directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, Diario Oficial de la Unión Europea, 2008/115/CE, 24 de diciembre de 2008, párrafo 7. Recuperado de:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=FR>

--Reglamento (CE) N.º 223/2009 Del Parlamento Europeo y del Consejo, 08 de junio de 2015, pp. 90. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0223-20150608&from=EN>

PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA COMISIÓN: *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de diciembre del 2000. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Y CONSEJO DEL PODER JUDICIAL: *Diccionario del español jurídico*, Madrid, Espasa, 2020. Versión online: <https://dej.rae.es/>

Recuperado de: http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/CE_ejercicio_de_los_Derechos_de_los_ninos (Consultado el 20 de abril de 2020).

UNICEF: *A child is a child*, New York, mayo de 2017, pp. 60. Recuperado de: https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf

--*Convención sobre los Derechos del Niño*, Madrid, UNICEF Comité Español, 2006, pp. 52. Disponible en: <https://www.unicef.es/publicacion/convencion-sobre-los-derechos-del-nino>.

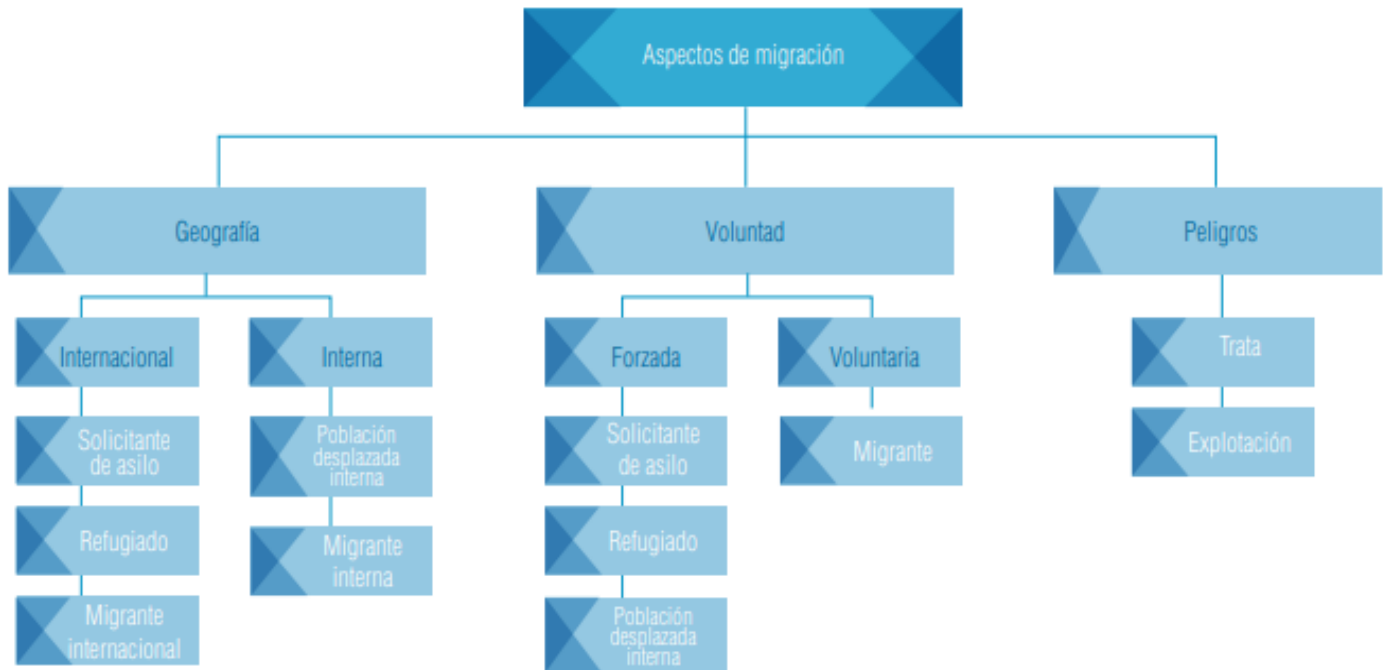
--*Convención sobre los Derechos del Niño*, Madrid, UNICEF Comité Español, 2006, pp. 52.

--*Ni ilegales ni invisibles. La realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España*. Madrid, UNICEF España, 2009. p.72.


Referencias web:

1. http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/proteccion-internacional/menores-y-otras-personas-vulnerables/-/asset_publisher/lprzHzvsA9km/content/menores-y-otras-personas-vulnerables-asilo-y-refugio/pop_up?_101_INSTANCE_lprzHzvsA9km_viewMode=print
2. <https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview/what-we-do>
3. <https://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/infancia/Protocolo-CRC-2011.htm>
4. <https://www.savethechildren.es/los-mas-solos>
5. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage.html>
6. <https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convencion-derechos-ninos>
7. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/civil-registration-why-counting-births-and-deaths-is-important>

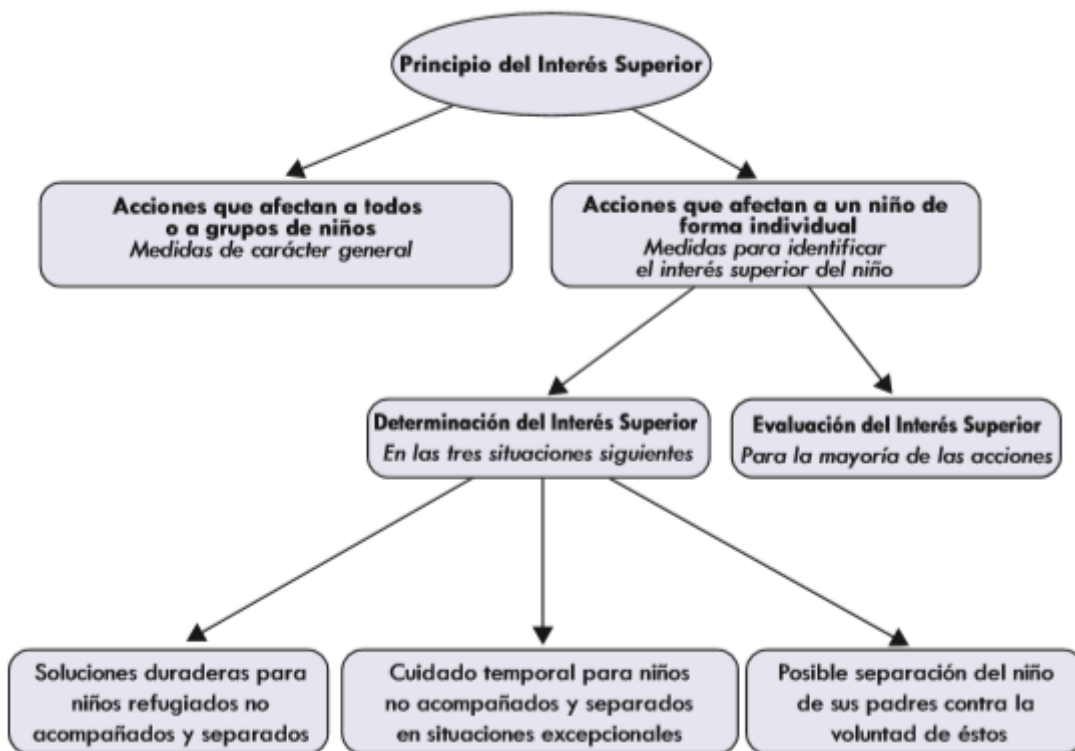
ANEXO



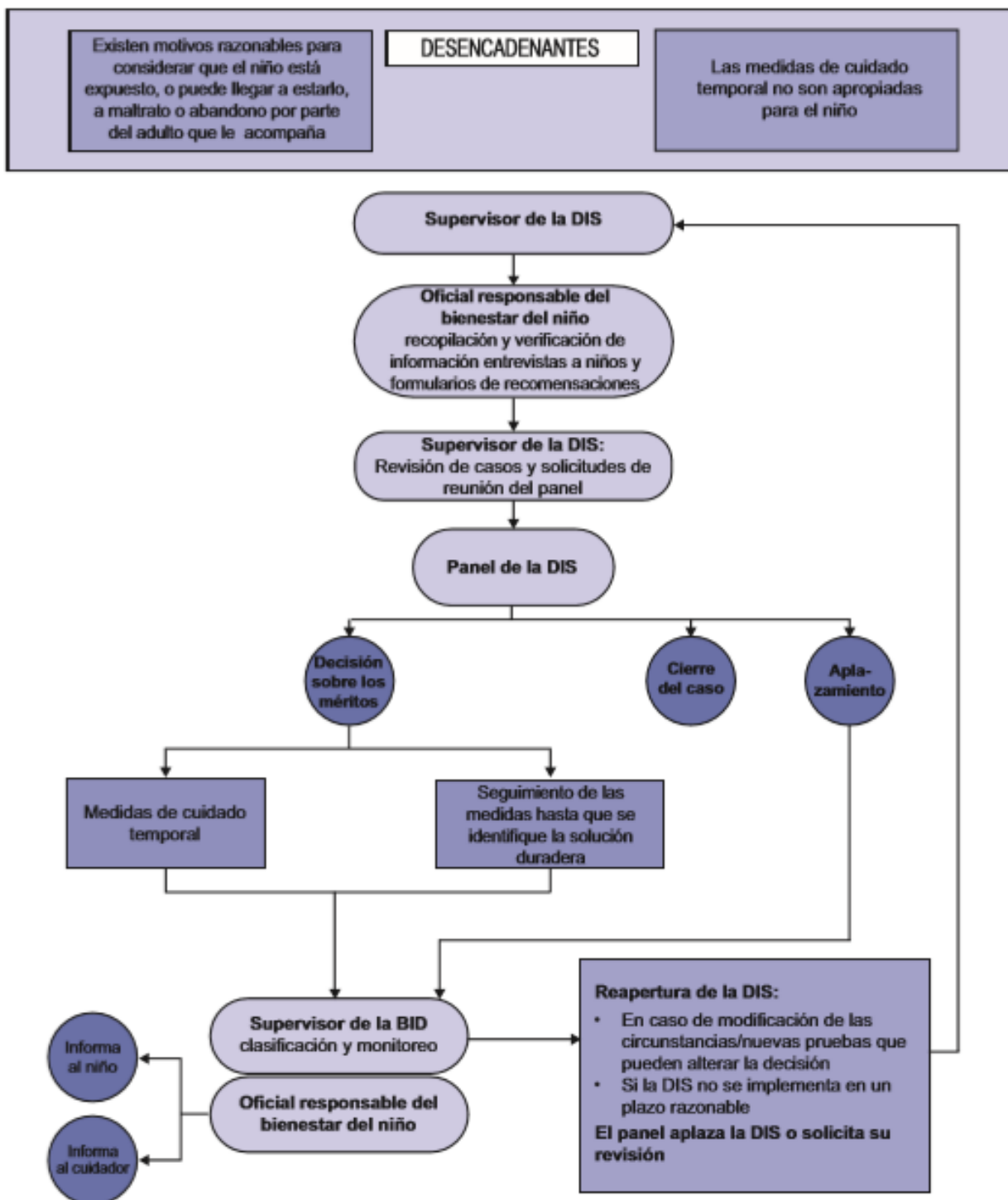
Anexo 1. Cuadro resumen sobre los aspectos de la migración según la geografía, la voluntad y los peligros. Fuente: OIM

CDN (1989)	<p>Derechos de la infancia y estipula un modelo universal para su salud, supervivencia y progreso bajo el consenso de diversas sociedades, culturas y religiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 1: definición de menor - Art. 2: principio de igualdad y no discriminación - Art. 3: principio de interés superior del niño - Art. 4: responsabilidad del estado - Art. 12: titular de derechos en relación con su condición jurídica
Comité de Derechos del Niño	
Observación  12 (2009)	La interpretación del derecho se ve obstaculiza por las políticas públicas
Observación general conjunta núm. 4 y núm. 23 (2017)	Derechos en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Garantías procesales y situaciones vulnerables.
Observación N°6 (2005)	Los Estados deben garantizar el interés superior del niño

Anexo 2. Cuadro resumen de los principales derechos del menor en plano universal: Fuente: elaboración propia



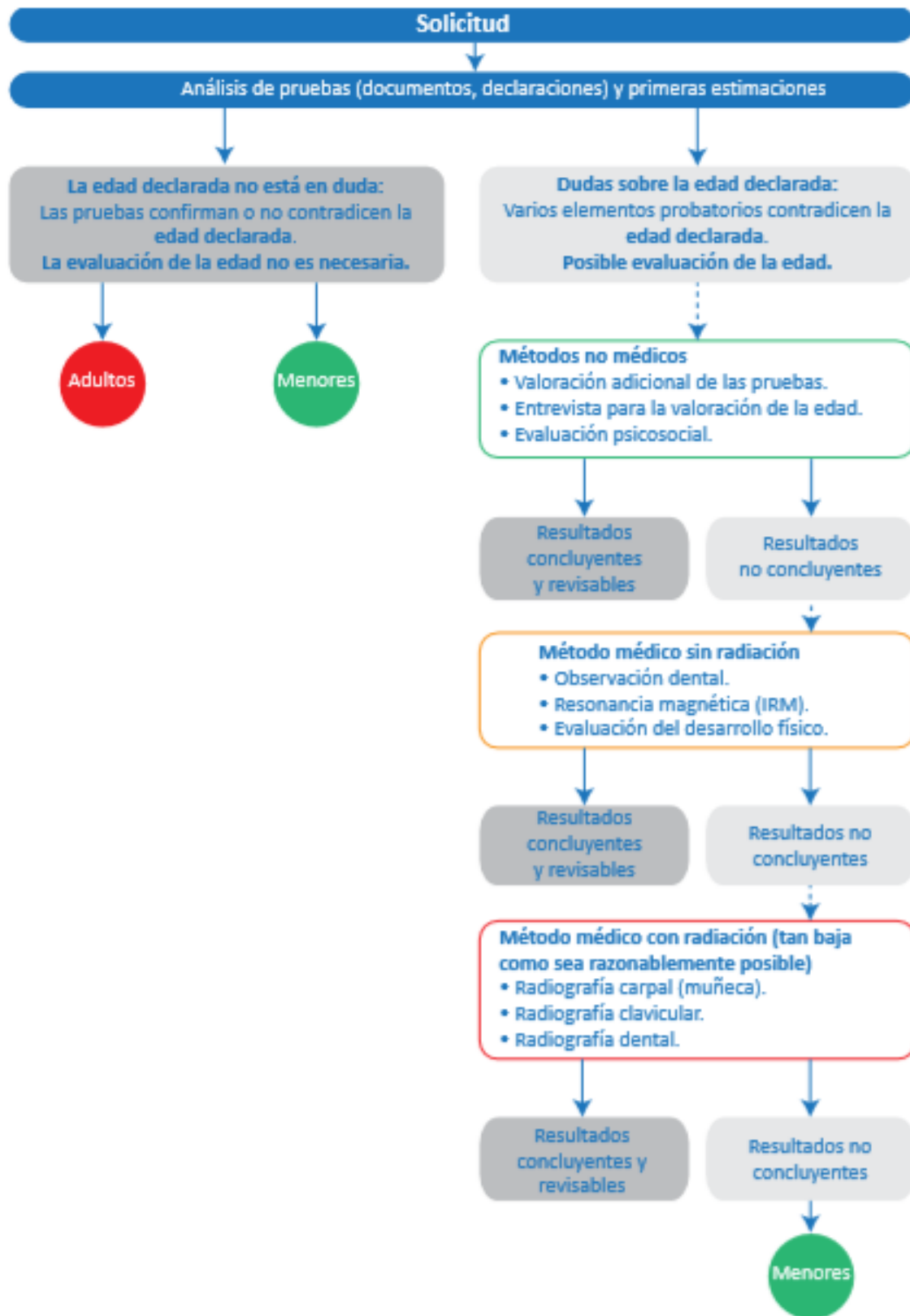
Anexo 3. DIS sobre la aplicación por el ACNUR del principio del interés superior. Fuente: ACNUR (2008): *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, p. 22



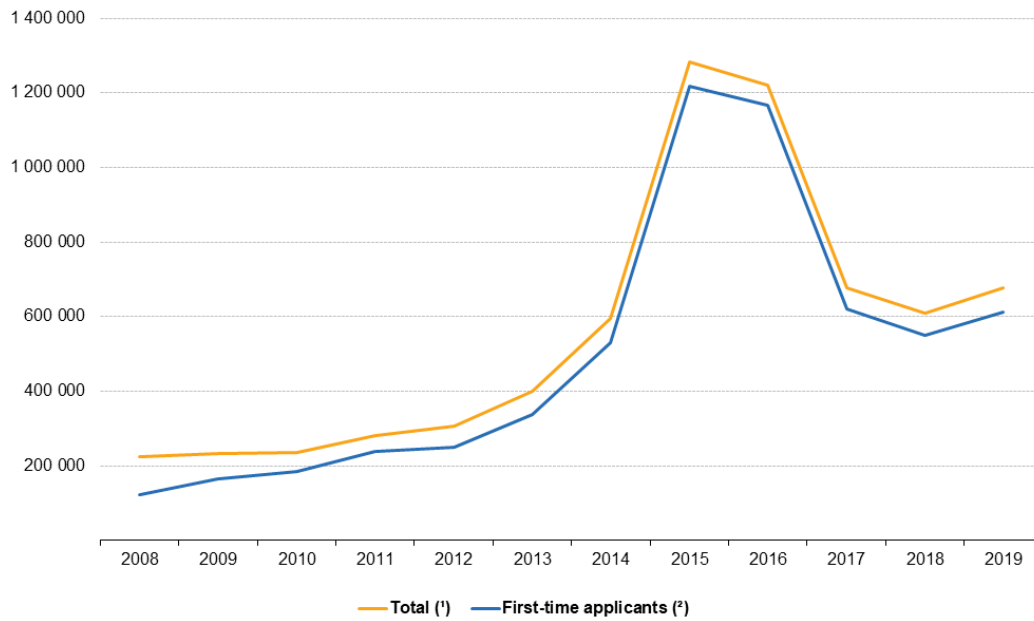
Anexo 4. DIS para medidas de cuidado temporal para niños no acompañados o separados en situaciones excepcionales. Fuente: ACNUR (2008): Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño, p. 85.

Declaración de Ginebra	28 de febrero de 1924
Declaración Universal de Derechos Humanos	10 de diciembre de 1948
Estatuto del Consejo de Europa	5 de mayo de 1949
Declaración derechos del Niño	20 de noviembre de 1959
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966.
Acta Única Europea	1 de julio de 1987
Convención sobre los Derechos del Niño	20 de noviembre de 1989
Tratado de Maastricht	1 de noviembre de 1993
Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños	25 de enero de 1996
Carta Social Europea	3 de mayo de 1996
Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo	Febrero de 1997
Resolución 97/C221/03 del Consejo relativa a los menores no acompañados de terceros países	26 de junio de 1997
Tratado de Amsterdam	1 de mayo de 1999
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	7 de diciembre de 2000
Observación General N.º 7 del Comité sobre los Derechos del Niño	27 de noviembre de 2003
Observación General N.º 6 del Comité de los Derechos del Niño Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen	01 de Septiembre de 2005
Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño	Mayo 2008
Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo	16 de diciembre de 2008
Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado	20 de julio de 2009
Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014)	6 de mayo de 2010
Observación General N°14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial	29 de Mayo de 2013
Carta de los Derechos Fundamentales de la UE	2016
Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre Protección de los menores migrantes	12 de abril de 2017
Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno	16 de noviembre de 2017
Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España	28 de febrero de 2018

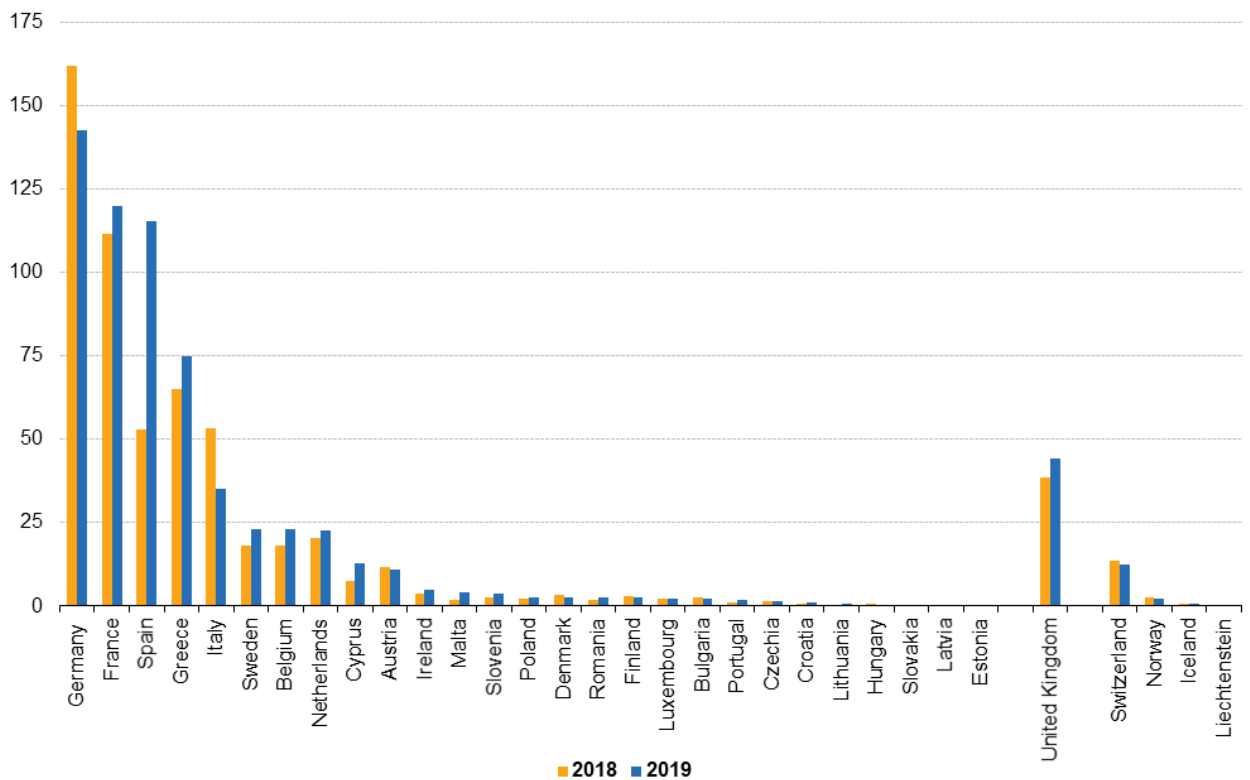
Anexo 5. Cuadro resumen ordenado por fecha de los diferentes instrumentos utilizados para analizar el capítulo segundo sobre la protección de los menores no acompañados en los planos universal y regional europeo. Fuente: elaboración propia.



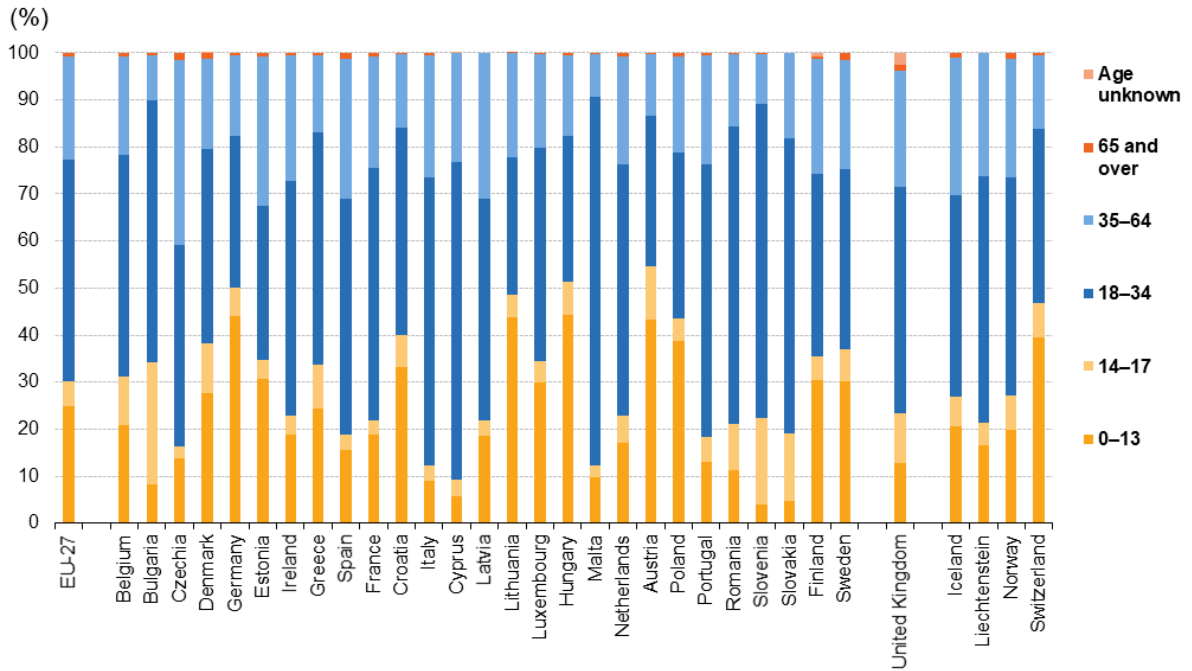
Anexo 6. Resumen del procedimiento y métodos para la determinación de la edad según el manual EASO (2019). Fuente: Guía EASO.



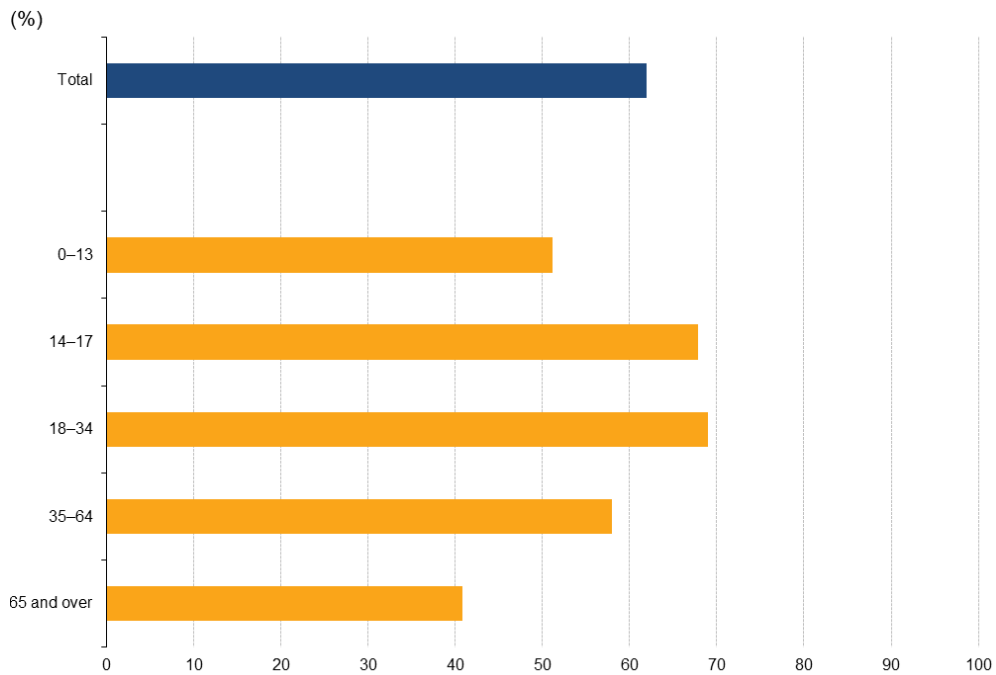
Anexo 7. Número de solicitantes de asilo de ciudadanos no pertenecientes a la UE 2008-2019). Fuente: Eurostat



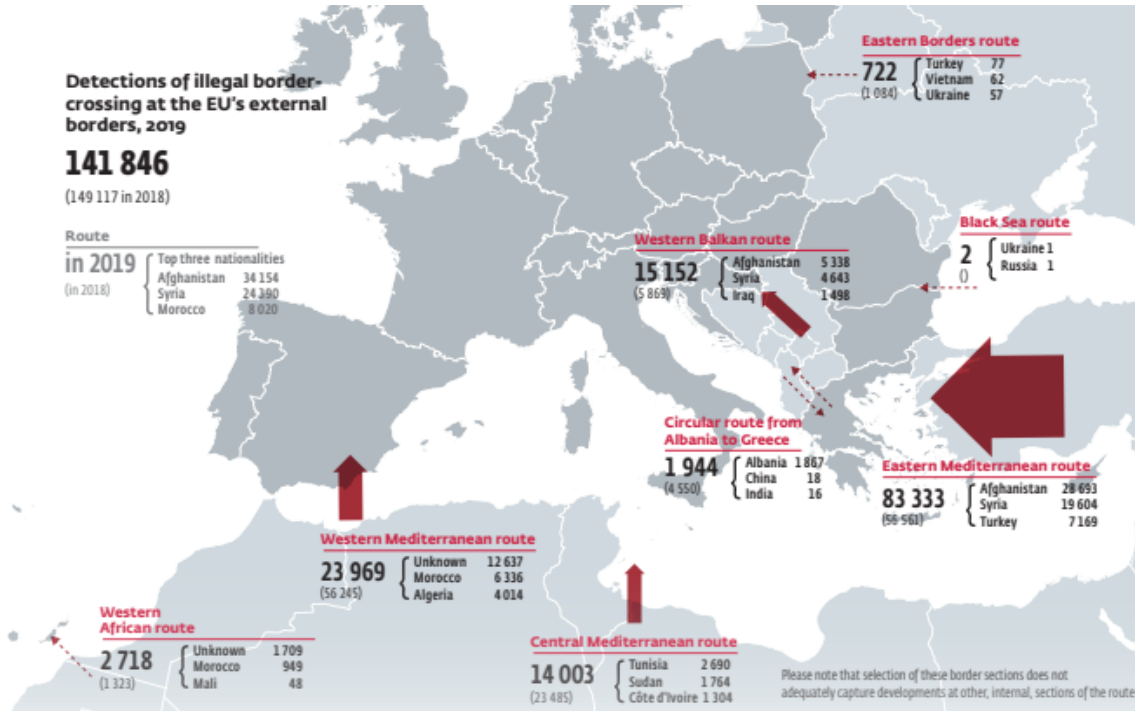
Anexo 8. Principales países donde se solicita el asilo por primera vez por ciudadanos que no pertenecen a la UE (2018-2019). Fuente: Eurostat.



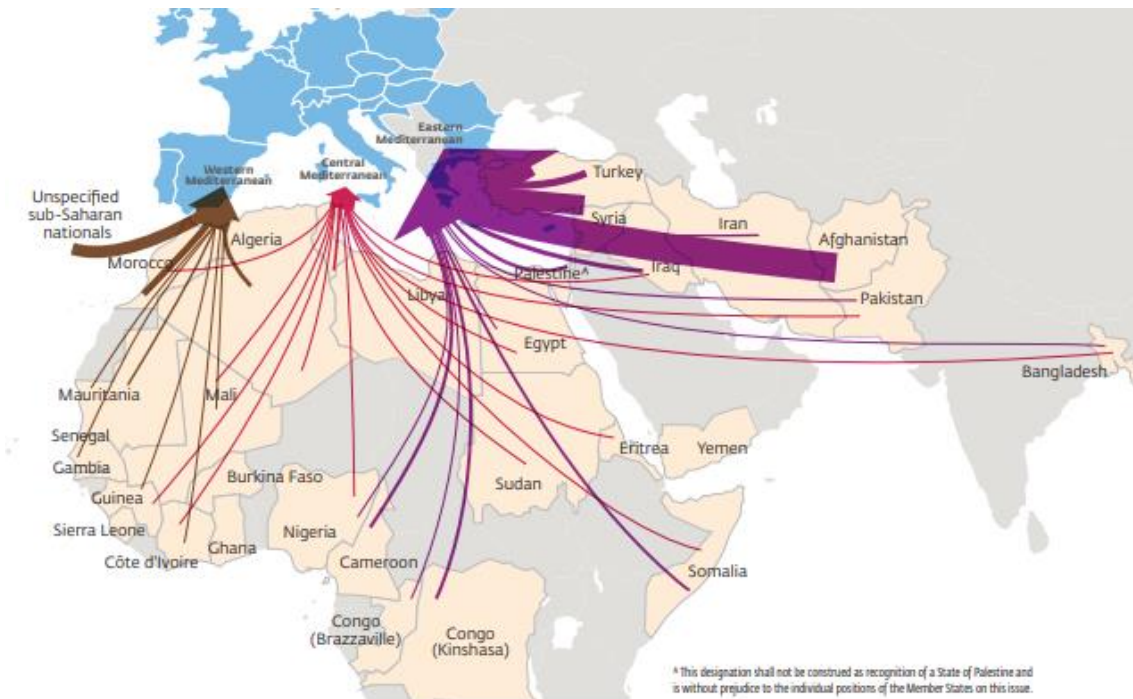
Anexo 9. Distribución por edad de los solicitantes de asilo por primera vez en la UE (2019). Fuente: Eurostat



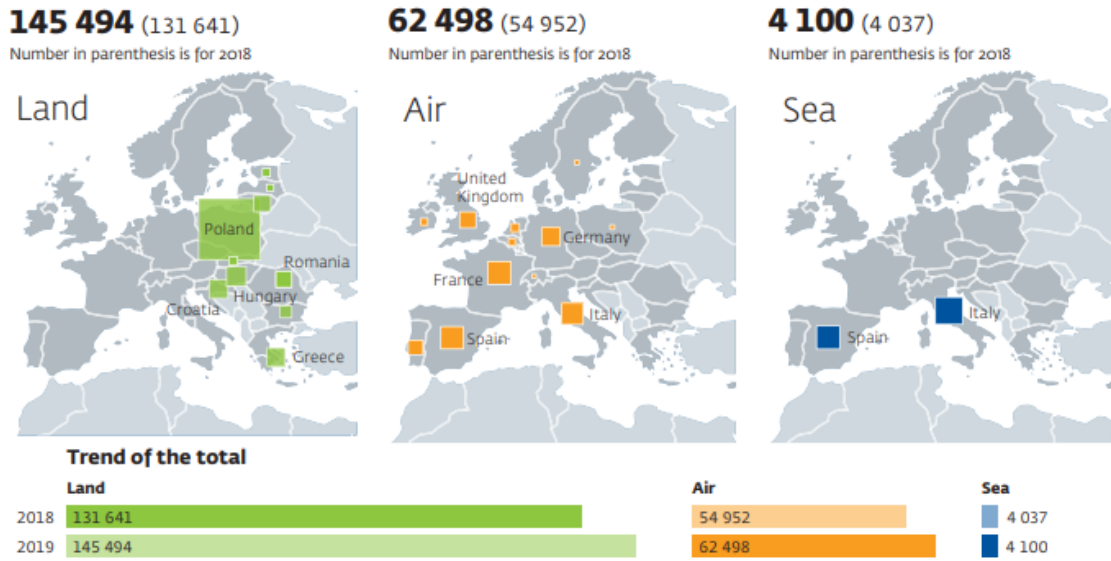
Anexo 10. Porcentaje de solicitantes de asilo por primera vez de sexo masculino (2019). Fuente: Eurostat.



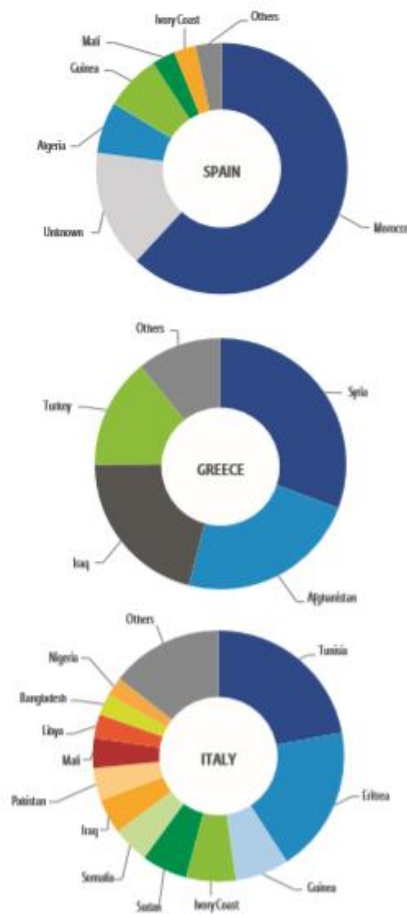
Anexo 11. Principales rutas migratorias hacia la UE (2019). Fuente: Frontex, Informe "Risk análisis for 2020".



Anexo 12. Direccionalidad entre el origen y el destino (UE) de las principales rutas del Mediterráneo (2019). Fuente: Frontex, Informe "Risk análisis for 2020".



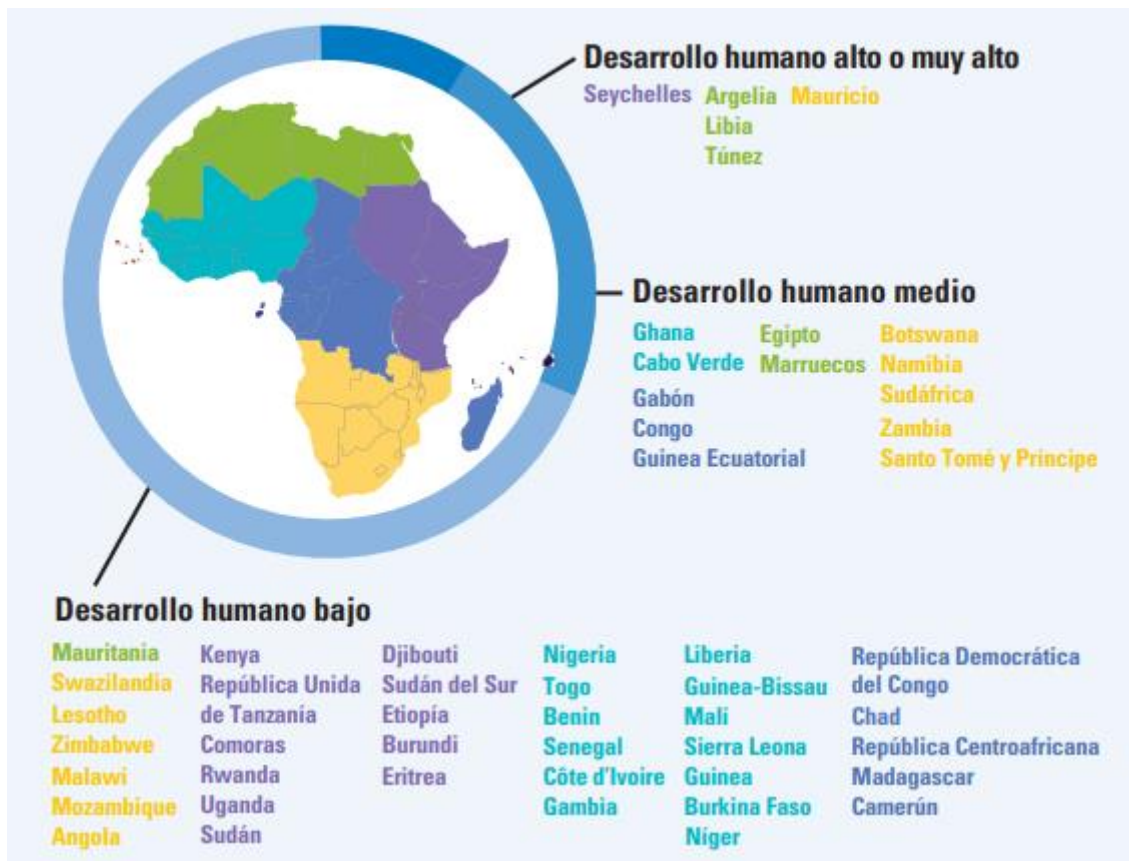
Anexo 13. Principales destinos de la UE en función del canal migratorio (2019). Fuente: Frontex, Informe “Risk análisis for 2020”.



Anexo 14. Principales nacionalidades de menores en relación con los principales destinos europeos (2018). Fuente: Frontex, Informe “Risk análisis for 2019”.

Estado de la UE+	MÉTODOS NO MÉDICOS					MÉTODOS MÉDICOS						
	Documentos entregados	Estimaciones basadas en la apariencia física ⁽¹⁾	Entrevista de evaluación de la edad	Evaluación de los servicios sociales	Entrevistas de tipo psicosocial	Observación dental	Desarrollo físico	Observación de la madurez sexual ⁽²⁾	Radiografía carpal (mano/muñeca)	Radiografía de la clavícula	Radiografía dental	Otros
Alemania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				
Austria	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Bélgica	✓		✓	✓		✓			✓	✓	✓	
Bulgaria	✓	✓				✓	✓		✓			
Chequia	✓								✓			
Chipre	✓		✓	✓		✓			✓		✓	
Croacia	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Dinamarca	✓		✓				✓		✓		✓	
Eslovaquia	✓	✓ ⁽²⁾				✓			✓	✓	✓	
Eslovenia	✓	✓										
España	✓		✓						✓	✓		
Estonia	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Finlandia	✓					✓			✓		✓	
Francia	✓		✓		✓				✓	✓	✓	
Grecia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	
Hungría	✓	✓	✓			✓		✓	✓		✓	(***)
Irlanda	✓	✓	✓	✓								
Italia	✓	✓	✓	✓	✓ ⁽⁴⁾	✓	✓	✓	✓		✓	
Letonia						✓	✓		✓	✓	✓	
Lituania	✓	✓							✓	✓		
Luxemburgo									✓	✓		(***)
Malta	✓		✓						✓			
Noruega	✓	✓	✓			✓			✓		✓	
Países Bajos	✓	✓								✓		
Polonia	✓	✓				✓	✓		✓		✓	
Portugal	✓	✓				✓			✓		✓	(****)
Reino Unido	✓	✓	✓	✓								
Rumanía		✓				✓		✓	✓	✓	✓	
Suecia	✓		✓	✓							✓	(*****)
Suiza	✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	
	27	19	17	11	6	16	11	7	23	12	19	4

Anexo 15. Resumen de los métodos en uso durante los procesos de evaluación de la edad de los países de la UE en el período de 2016-2017. Fuente: Guía EASO



Anexo 16. Niveles de desarrollo humano en África en 2016. Fuente: PNUD: informe sobre Desarrollo Humano en África (2016).