



FACULTAD DE DERECHO (ICAIDE)

Los menores extranjeros no acompañados en el proceso judicial: el marco jurídico del Derecho Internacional Público

Autor: María Cabeza Castro

Tutor: Irene Claro Quintans

Madrid

Abril 2014



Los menores extranjeros no acompañados en el proceso judicial: el marco jurídico del Derecho Internacional Público

María
Cabeza
Castro

Resumen

El fenómeno de las migraciones de menores no acompañados es, hoy en día, una cuestión problemática. La doble condición de éstos (inmigrantes irregulares y menores de edad) complica aún más la situación. El marco jurídico internacional trata de responder a esta realidad, aunque no son pocas las ocasiones en que dichos menores no reciben la protección adecuada. Así, las decisiones que toman las administraciones, o los organismos competentes en cada caso, pueden llegar a ser verdaderamente dispares, provocando la necesidad de abrir procedimientos judiciales para resolver las cuestiones. Resulta esencial, en este sentido, la prevalencia del interés superior de los niños sobre cualquier otro. En las páginas siguientes se llevará a cabo un análisis del estado de la cuestión y de la normativa internacional al respecto.

Palabras clave

Derechos del niño, inmigración, interés superior, marco jurídico internacional, menores no acompañados, procedimiento judicial.

Abstract

The phenomenon of the migration of unaccompanied minors is, nowadays, a problematic issue. Their double condition (irregular immigrants and minors of age) complicates the situation even more. The international legal framework tries to respond to this reality, although there are still some occasions when these children do not receive adequate protection. Thus, the decisions made by authorities or the competent bodies in each case can become truly disparate, which could cause the need to open judicial proceedings in order to resolve the issues. In this sense, the prevalence of children's best interests over any other interest is essential. The status of the issue and the respective international law is presented in the following pages.

Key words

Rights of the Child, immigration, best interest of the child, international legal framework, unaccompanied minors, judicial proceeding.

Lista de abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas

BOE: Boletín Oficial del Estado

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

EM: Estado Miembro

IFAM: Infancia y Familia en Ambientes Multiculturales

LO: Ley Orgánica

MENA: Menores Extranjeros No Acompañados

SJCA: Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

I. Índice de contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. CONSIDERACIONES GENERALES	7
2.1 Concepto	7
2.2 Contexto histórico	9
2.3 Perfil	9
2.3.1 Sexo	9
2.3.2 Edad	10
2.3.3 Lugar de procedencia.....	11
2.3.4 Motivos	11
2.3.5 Doble condición: menores de edad e inmigrantes irregulares	13
2.4 Trámites a su llegada	14
3. NORMATIVA E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	15
3.1 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989	15
3.1.1 El interés superior.....	17
3.1.2 Principio de no discriminación.....	20
3.1.3 Derecho a ser escuchado.....	20
3.1.4 Derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo	21
3.2 Convenio europeo de 1996 sobre el ejercicio de los derechos del niño	22
3.3 Otras fuentes legales internacionales relevantes	23
4. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	25
4.1 Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997	25
4.2 Otros instrumentos jurídicos de derecho comunitario relativos a menores extranjeros no acompañados	27
4.3 Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014).....	29
5. BREVE REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.....	35
5.1 La Constitución Española y la Ley Orgánica 1/1996 como instrumentos que reconocen los principios generales	36
5.2 La Ley de Extranjería	37
6. CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFÍA	43

1. INTRODUCCIÓN

Cada año, muchos menores (cuya cifra exacta es muy difícil de saber, por las razones que se explicarán más adelante) abandonan sus países de origen y viajan solos hasta otras naciones. Los motivos que les impulsan a tomar esta decisión son variados, aunque entre los principales se encuentran la necesidad de huir de persecuciones y diversos peligros, y la creencia de que en el nuevo lugar contarán con más oportunidades para labrarse un futuro mejor. No obstante, es preciso mencionar que este fenómeno no siempre ha tenido la misma relevancia, sino que fue a partir de los años 90 cuando comenzó a aumentar considerablemente, en países como Estados Unidos y Argentina, así como en varios de los Estados Miembros de la Unión Europea¹.

La llegada de menores extranjeros no acompañados (en adelante MENA), supone un problema para los países de acogida, ya que se trata de inmigrantes irregulares que son, a su vez, menores de edad y, en consecuencia, titulares de determinados derechos. Además, se trata de un colectivo especialmente vulnerable por no estar acompañados de sus familias o de adultos que se hagan cargo de ellos. Todo esto hace que sea necesario proporcionarles una especial protección. En este sentido, cabe señalar que existen diversos instrumentos legales (tanto a nivel internacional, como a nivel nacional en algunos países) en los que se recogen normas y principios que les amparan, y que deben ser respetados y tenidos en cuenta a la hora de tomar las correspondientes decisiones en los procedimientos administrativos y judiciales en los que estos menores sean parte. No obstante, en la práctica, se dan muchos casos en los que se deja de lado su condición de menores y se les trata como a cualquier otro inmigrante irregular.

El objetivo principal del presente trabajo es realizar un análisis exhaustivo del marco jurídico del Derecho Internacional Público en relación a la situación de los MENA en el proceso judicial. Además, se pretende investigar sobre la efectividad práctica de dichos instrumentos jurídicos, para después poder valorar la existencia de fallos o carencias y, así, proponer mejoras y plantear recomendaciones al respecto. Para llevar a cabo estos objetivos, además del estudio de la propia normativa a la que se hará

¹ SUÁREZ NAVAZ, L: "Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el Mediterráneo occidental", *Migración y Desarrollo*, nº 2, 2004, p.35; BUENO ABAD, JR y MESTRE LUJÁN, FJ: "La protección de menores migrantes no acompañados. Un modelo de intervención social", *Revista Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, nº 14, 2006, pp. 155-170

referencia más adelante, se ha llevado a cabo una revisión de fuentes documentales de expertos sobre la cuestión y de organizaciones dedicadas a la investigación de esta materia.

Respecto a la estructura, el trabajo se desarrolla en cinco partes diferenciadas entre sí. La primera de ellas, está dirigida a poner al lector en situación, por tanto, incluye una explicación de los conceptos clave sobre la cuestión, el contexto histórico y la evolución que se ha producido en torno a la misma, el perfil de los MENA y, por último, los trámites que se siguen hasta la apertura del procedimiento judicial, en caso de que uno de estos menores sea localizado. Tras esta primera parte, se procede al análisis del marco jurídico internacional, dividido en dos grandes apartados. En el primero se examina la normativa internacional que tiene carácter universal, mientras que en el segundo se hace referencia al derecho comunitario. Posteriormente, se encuentra un quinto apartado dedicado al estudio de la legislación española vigente en relación a los MENA ya que, aunque el derecho interno no sea objeto del trabajo, es conveniente tener una noción de las prácticas que se están llevando a cabo en nuestro país. Por último, el sexto apartado recoge las principales conclusiones y recomendaciones.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

2.1 Concepto

El presente trabajo tiene como objetivo principal, indicado anteriormente, el estudio del marco jurídico del Derecho Internacional Público en relación con la situación de los MENA en los procedimientos judiciales cuya apertura como consecuencia de recursos a las decisiones tomadas por las administraciones en relación con su repatriación o permanencia en el país de acogida . Se trata, por tanto, de realizar un análisis acerca de la normativa internacional aplicable a lo largo de dichos procesos judiciales de los que estos menores sean parte. Para una mejor comprensión del presente trabajo conviene ofrecer, en primer lugar, una definición del concepto *menor extranjero no acompañado*. Es preciso mencionar, en este sentido, que han sido varios los organismos e instituciones que se han pronunciado al respecto.

A nivel global encontramos, entre otras, la definición enunciada conjuntamente por el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) y la

organización Save the Children en su *Declaración de Buenas Prácticas*², según la cual, son menores no acompañados “los niños, menores de 18 años, que se encuentran fuera de su país de origen, separados de su padre y de su madre o de su anterior principal tutor legal/habitual”. Además, se especifica en la mencionada declaración que tendrán dicha consideración tanto los menores que se encuentran completamente solos como aquellos que estén viviendo con parientes lejanos. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su Observación General N°6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, los define como aquellos menores que no se encuentran, al menos, junto a uno de sus padres o parientes, y que tampoco están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, le corresponde dicha responsabilidad³.

Por otro lado, de acuerdo con el Derecho Comunitario, la noción de “menores no acompañados” se recogía, en un principio, en la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997⁴. Dicha noción ha pasado actualmente a encontrarse en algunas Directivas del Consejo de la Unión Europea como son la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida; la Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembro; y la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Conforme a estos textos, son “menores no acompañados” aquellos menores de dieciocho años nacionales de un tercer país o apátridas, que lleguen a los Estados Miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos. Además, se incluye en este colectivo a cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en el territorio de los Estados Miembros.

²ACNUR y SAVE THE CHILDREN: *Declaración de Buenas Prácticas*, 2004, p.2

³COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 2005

⁴RESOLUCIÓN 97/C 221/03 DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, de 16 junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros. DOCE, nº C 221, 19 de julio de 1997

2.2 Contexto histórico

Como se ya se ha introducido previamente, la masiva llegada de los MENA es un fenómeno que ha aumentado significativamente desde los años 90, tanto en Europa (especialmente en España, Francia, Inglaterra e Italia), como en Estados Unidos y Argentina. Desde entonces, las migraciones a países desarrollados por parte de estos menores (procedentes principalmente de países en vías de desarrollo), no solo no han decrecido si no que, en general, han mantenido una tónica ascendente de acuerdo con los datos recogidos en algunos de los territorios que los reciben⁵.

De todas formas, a pesar de la existencia de varios estudios e informes en los que se ofrecen datos, cabe decir que en muchas ocasiones estos no son exactos. Así se reconoce, por ejemplo, en el informe “Sueños de Bolsillo”, realizado por el Grupo de Investigación IFAM (Infancia y Familia en Ambientes Multiculturales) en el año 2010, en relación a los datos recogidos en 2004. Se explica que algunas Comunidades Autónomas no facilitaron los datos de ese año y que, por tanto, la cifra que se proporciona probablemente no refleja la realidad. El número exacto de MENA en terceros países es muy difícil de especificar, lo cual se debe principalmente a dos razones: en primer lugar, este colectivo tiene un gran índice de movilidad, lo que implica que un mismo menor puede acabar siendo registrado en diferentes regiones de un mismo país si es acogido por varios de sus servicios de protección; y en segundo lugar, estos menores forman parte de un grupo irregular que generalmente no quiere darse a conocer⁶.

2.3 Perfil

2.3.1 Sexo

El perfil de los MENA resulta bastante similar en todos los casos en relación con determinadas características, mientras que otras difieren en función del país de

⁵GRUPO DE INVESTIGACIÓN IFAM: *Sueños de Bolsillo*, 2010, pp.36-37; WOMEN'S REFUGEE COMMISSION: *Forced From Home: The Lost Boys and Girls of Central America*, 2012, p.1. De acuerdo con datos proporcionados por el primer informe, el número aproximado de menores extranjeros no acompañados en España pasó de 650 en el año 1995 a 6.475 en 2007. Por otra parte, en virtud de lo expuesto en el segundo informe, los agentes de inmigración de EEUU arrestaron durante los primeros seis meses de 2012 a más del doble de menores no acompañados que en los años anteriores. Se menciona, asimismo, que la agencia encargada de la guarda y custodia de dichos niños había alcanzado ya en abril de 2012 (último año del que se tienen datos en dicho informe) un número record de menores a su cargo: 10.005.

⁶LÓPEZ AZCONA, A: “La problemática jurídica de los menores extranjeros no acompañados”, *Revista de derecho Migratorio y Extranjería*, nº 11, 2006, p.3

procedencia. Uno de los rasgos que podríamos considerar comunes a casi todos ellos es el sexo, ya que la mayoría de los MENA son varones, y son muy pocas las niñas que deciden embarcarse solas en un viaje tan arriesgado (o al menos eso se deduce de las investigaciones realizadas y las cifras recogidas). El Grupo de investigación IFAM explica las razones de esto en su ya citado informe “Sueños de Bolsillo” (2010). De este modo, no de los motivos por los que el número de niñas no acompañadas es menor que el de niños es que, aquellas, solamente recurren a esta salida cuando las condiciones en su país de origen son extremas (mucho más extremas que en los varones). Un segundo motivo es que, por lo general, las MENA se encuentran en situaciones más inestables y de mayor riesgo social que ellos debido, principalmente, a que muchas acaban dedicándose a la prostitución o al trabajo doméstico de manera clandestina. Esto provoca que su presencia en los países a los que han emigrado pase desapercibida, y se cree que las cifras que varios estados han proporcionado acerca del número de niñas no acompañadas en sus territorios en los últimos años no reflejan la realidad, consecuencia de la alta probabilidad de que muchas de ellas no hayan sido detectadas por las administraciones⁷. La suposición de que el número de menores no acompañadas es mayor del que sugieren las cifras podría argumentarse, como se propone en el mencionado informe, tomando como referencia las cifras relativas a las migraciones realizadas por mujeres adultas. Esta idea se basa en que, el número de mujeres adultas inmigrantes es, según los datos recogidos, más bajo que el de varones. Por ello, en el mencionado informe se considera la posibilidad de suponer, por la analogía de los casos, que hay menos niñas inmigrantes que niños.

2.3.2 Edad

En relación con la edad, los menores que deciden emigrar solos suelen encontrarse en la franja de los catorce a los diecisiete años (se podría decir que el promedio es de quince años y medio aproximadamente). A pesar de ser aquellos la gran mayoría, es preciso resaltar que cada vez resulta más habitual la detección de menores con edades inferiores (doce y trece años), e incluso se han localizado casos de niños con edades por debajo de los diez años. En cuanto a las menores que emigran sin estar a cargo de un adulto que las acompañe, la realidad es distinta. Estas menores suelen encontrarse muy cerca de la mayoría de edad y, a diferencia de lo que sucede con los varones, es muy inusual encontrarse a niñas no acompañadas por debajo de los 15 años.

⁷GRUPO DE INVESTIGACIÓN IFAM, *op.cit.*, pp. 29, 30 y 46.

A pesar de lo expuesto, la franja de edad mayoritaria puede variar en función del país de origen⁸.

2.3.3 Lugar de procedencia

Otra característica relevante a la hora de delimitar el perfil de los MENA, es su lugar de procedencia, el cual varía en función del territorio en el que sean detectados. En Europa, por ejemplo, encontramos diferencias entre España, Italia y Francia⁹. En España la mayor parte de los MENA que se identifican provienen del Magreb (principalmente de Marruecos) y de la zona del Sahel del África subsahariana mientras que suelen ser de Europa del Este los menores que deciden acceder a Europa por Italia. Respecto a Francia es destacable la entrada de asiáticos, siendo una mayoría de ellos procedentes de China. Por otro lado, en América del Norte, los MENA que llegan suelen ser de Latinoamérica (especialmente de Guatemala, El Salvador y Honduras), y El Caribe.¹⁰

Otros aspectos que suelen caracterizar a muchos de estos menores, especialmente a los detectados en España procedentes de Marruecos son: una gran ansia de comenzar a trabajar, por lo que casi siempre rechazan la escolarización; un nivel de madurez superior al que les correspondería en función de su edad; una baja cualificación, aunque suelen contar con algún tipo de experiencia laboral; un alto número de hermanos; la existencia de compatriotas que les facilitan el acceso; una gran inestabilidad en cuanto al lugar en el que deciden residir, siendo típicos los traslados a diferentes territorios dentro de España o incluso de la Unión Europea y una escasa relación con los jóvenes autóctonos, entre otros¹¹.

2.3.4 Motivos

El último punto importante a tratar, antes de comenzar con el análisis del marco jurídico internacional existente en relación con la situación de los menores extranjeros

⁸Son diversas las publicaciones de las cuales se ha obtenido la información relativa a la edad: RED EUROPEA DE MIGRACIONES, *La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los menores extranjeros no acompañados*, 2009, p. 25; DÍEZ MORRÁS, FJ: "Indefinición del interés superior del menor extranjero no acompañado en perjuicio de su protección", *REDUR*, nº 10, 2012, p. 96; LÓPEZ AZCONA, A: *op.cit.*, p. 4.

⁹RED EUROPEA DE MIGRACIONES, *op.cit.*, pp. 22 y 24; DÍEZ MORRÁS, FJ: *op.cit.*, p. 97.

¹⁰WOMEN'S REFUGEE COMMISSION, *op.cit.*

¹¹LÁZARO GONZÁLEZ, I: "Menores extranjeros no acompañados. La situación en España", *Prolegómenos. Derechos y Valores*, Vol. 10, nº 19, 2007, p.151. En el texto se hace referencia a Rosa María Bravo Rodríguez, de quien se han tomado los factores expuestos.

no acompañados en el proceso judicial, es el de los motivos que impulsan a los MENA a emigrar solos a otros países, los cuales son variados. Por lo que se refiere a los menores que emigran a Europa, se podría afirmar que la finalidad principal que persiguen es la de encontrar trabajo para poder obtener mayores ingresos que en sus países de origen y así ayudar económicamente a sus familias. Estas expectativas que tienen son resultado del llamado *mito europeo*, que hace referencia a la imagen distorsionada que se ha creado en muchos países acerca de las oportunidades laborales en Europa y, más concretamente, al desconocimiento de la existencia de estrictos requisitos para acceder al mercado de trabajo en los estados miembros de la Unión Europea¹².

A pesar de que el principal motivo por el que los MENA emigran a Europa sea la búsqueda de una mejor calidad de vida tanto para ellos como para sus familias, podemos destacar otra serie de razones por las que comienzan esta peligrosa aventura. Así, cabe destacar el miedo a ser víctimas de persecuciones, la existencia de conflictos armados en sus lugares de origen, las catástrofes naturales y la falta de protección institucional entre otros¹³.

Asimismo, es preciso mencionar que entre las motivaciones que impulsan a los menores de Centroamérica a emigrar (hacia Estados Unidos por ejemplo), se pueden encontrar algunas distintas de las comentadas para el caso de las migraciones a Europa, las cuales son señaladas por la *Women's Refugee Commission* en su artículo "Forced From Home: The Lost Boys and Girls of Central America"¹⁴ tras haber realizado una serie de entrevistas a varios MENA en las que se les preguntó por este tema. Una de ellas es el hecho de que en países como El Salvador y Honduras cada vez existen más bandas criminales formadas por chicos jóvenes, hay una creciente problemática con las redes de drogas... Esto provoca que un gran número de menores, guiados por el miedo a sufrir ataques violentos por parte de dichos grupos, huyan buscando mayor seguridad. Sin embargo, el miedo que presentan muchos de los menores no es sólo a ser víctimas de la violencia por parte de las bandas, sino que también temen convertirse en el blanco de la policía considerándoles afiliados a dichos grupos de delincuentes.

Finalmente, por lo que a las chicas se refiere, la decisión de emigrar se da, en la mayor parte de los casos, cuando se encuentran en situaciones muy extremas (como ya

¹² RED EUROPEA DE MIGRACIONES, *op.cit.*, pp. 24 y 26; SUÁREZ NAVAZ, L: *op.cit.*, p. 41.

¹³ LÓPEZ AZCONA, A: *op.cit.*, p. 4.

¹⁴ WOMEN'S REFUGEE COMMISSION, *op.cit.*

se señaló anteriormente). En este sentido, algunas de las razones típicas que les empujan a emprender el viaje a otro país por sí solas, son: la violencia de género, las (cada vez más frecuentes) violaciones, el rechazo que sufren muchas mujeres en ciertos países al quedarse embarazadas o los graves conflictos con sus familias.

Una vez hecho este breve análisis sobre los conceptos relevantes para la mejor comprensión del trabajo, el contexto del problema y la situación actual, pasaremos al estudio del ámbito que nos concierne: el marco jurídico del Derecho Internacional Público en relación con la situación de los menores extranjeros no acompañados en el proceso judicial.

2.3.5 Doble condición: menores de edad e inmigrantes irregulares

El aspecto más particular y relevante de los MENA es su doble condición de menores de edad y, al mismo tiempo, de extranjeros en situación irregular. En virtud de la primera, se les debe considerar como sujetos de determinados derechos y como personas que necesitan ser protegidas y acogidas. Por otra parte, la condición de extranjeros en situación irregular les convierte en objetos de control y, en muchas ocasiones, de repatriación directa. Además, en relación con el objeto de estudio del presente trabajo es preciso mencionar que esta característica les afecta en el ámbito jurídico al serles de aplicación dos clases de normas jurídicas diferentes: la Ley de Extranjería y la Ley de Protección de la Infancia propias del país en el que hayan sido encontrados. Asimismo, no se debe olvidar el hecho de que a estos inmigrantes, por ser menores de edad, también les serán de aplicación los tratados internacionales que hayan sido ratificados por el país al que emigraron, entre los cuales destaca la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989, cuya entrada en vigor se produjo el 2 de septiembre de 1990. Como último matiz, cabe decir que si el estado receptor del menor fuera un Estado Miembro de la Unión Europea, éste debería asegurarse de tener en cuenta, además de las ya indicadas, las normas que en este sentido hayan sido dictadas en el ámbito de la Unión. Como ejemplos al respecto encontramos la Directiva del Consejo 2003/86/CE del 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar y la Directiva del Consejo 2003/9/CE por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados Miembros.

2.4 Trámites a su llegada

Como se ha señalado anteriormente, el presente trabajo se centra en el marco jurídico internacional aplicable en los procesos judiciales de los que sean parte los MENA, siendo especialmente relevante en los mismos su doble condición (menores e inmigrantes irregulares), como acaba de ser explicado. Sin embargo, antes de adentrarnos en este tema es imprescindible dejar claro que, en un principio, es la Administración la que ha de tomar la decisión acerca de si es conveniente o no la repatriación de estos menores¹⁵. Es decir, dentro del proceso que sigue un menor no acompañado a su llegada a un tercer país, nos encontramos, en primer lugar, con la existencia de un procedimiento administrativo y, en determinados lugares como es España, sólo se abrirá un procedimiento judicial en aquellos casos en los que la resolución dictada por la Administración sea recurrida¹⁶. Sin embargo, a pesar de que dicho procedimiento administrativo no es objeto de estudio en este caso y de que directamente se pasará al análisis del marco jurídico internacional en el procedimiento judicial, se ha considerado necesaria su mención para que no generar confusión o error respecto a los pasos que siguen los MENA desde que son detectados hasta que se adopta una solución sobre su situación.

Una vez que se abre el procedimiento judicial, hay varios tratados, convenios y normas internacionales que entran en juego y que son aplicables en aquellos países que las hayan ratificado. Como ya se introdujo al comienzo, el propósito de este trabajo es identificar cuáles son las principales, su contenido y cómo afectan a la hora de encontrar la solución definitiva más adecuada para los MENA. Como se ha explicado, en este ámbito, encontramos una normativa muy variada. Por ello, en primer lugar se hará referencia a la normativa internacional que tiene un alcance más universal, en segundo lugar se analizarán las normas existentes a nivel europeo así como los diferentes convenios firmados entre diferentes países de Latinoamérica y, finalmente, se hará una breve referencia a la normativa española. Respecto a este último punto cabe decir que, aunque no forme parte del objetivo del trabajo, su conocimiento resulta interesante para observar las similitudes y diferencias con la normativa internacional a la vez que para

¹⁵LÁZARO GONZÁLEZ, I: *op.cit.*, p.155.

¹⁶En el caso español así lo establece el artículo 35 de la LEY ORGÁNICA 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disposición 19.949 del BOE núm. 299; sábado 12 de diciembre de 2009

saber cómo está actuando España ante este problema, siendo esto muy relevante ya que hoy en día es uno de los países europeos más afectados por la inmigración de menores no acompañados¹⁷.

3. NORMATIVA E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

3.1 Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989

A nivel universal, esta Convención es el principal instrumento internacional jurídicamente vinculante de protección de los menores. Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, entrando en vigor el 2 de septiembre de 1990 en concordancia con artículo 49.1 de la misma. Destaca por haber sido el primer texto legal internacional o tratado que reconoce a los niños y niñas como sujetos de sus propios derechos. No obstante, además del hecho de que esta Convención ha sido pionera en lo que respecta al reconocimiento de los derechos del niño, es preciso añadir que su importancia se debe también a que es el tratado que más países han ratificado en toda la historia: 193. Únicamente encontramos dos países, Estados Unidos y Somalia, que no han ratificado la Convención, aunque ha de subrayarse que ambos la firmaron (Estados Unidos en 1995 y Somalia en 2002)¹⁸. Las razones por las cuales han decidido no ratificarla difieren¹⁹. En el caso de Estados Unidos, el principal motivo es que, en este país, antes de ratificar un texto de esta índole se suele llevar a cabo un examen muy exhaustivo para determinar si los derechos que en él se reconocen se contraponen a lo establecido en sus leyes y demás normas nacionales. Como es lógico, dicho estudio requiere bastante tiempo y dedicación, y normalmente no lo realizan sobre varios tratados al mismo tiempo, sino que tratan de que la atención se centre en uno solo en cada momento. Por ello, en Estados Unidos los procesos de decisión acerca de la ratificación de tratados suele alargarse mucho en el tiempo. A modo de ejemplo, podemos ver dos bastante claros: uno es el de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948 la cual no fue ratificada por Estados Unidos hasta después de más de 30 años de su firma y el otro es el de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

¹⁷ BUENO ABAD, JR y MESTRE LUJÁN, FJ: *op.cit.*

¹⁸ Recurso de internet. UNICEF.- <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>

¹⁹ *Vid.* nota 18

de 3 de septiembre de 1981, que Estados Unidos firmó hace ya más de 17 años pero aún no la ha ratificado. Respecto a Somalia, los motivos son otros, aunque el principal de ellos es la inestabilidad política por no contar con un gobierno reconocido²⁰. Además de la relevancia de la propia convención, es importante resaltar el papel fundamental que, en este sentido, han tenido el Comité de los derechos del niño y sus observaciones generales. Este comité es un órgano formado por expertos independientes cuya función consiste en supervisar cómo aplican la convención los estados parte. Para ello, estos estados tienen la obligación de presentar al comité informes periódicos en los que se concrete la manera en que están aplicando los derechos de los niños. Es entonces cuando el comité analiza dichos informes y, a partir de las conclusiones, realiza recomendaciones o sugerencias que recoge en las “observaciones generales”²¹.

En cuanto al contenido, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se compone de 54 artículos en los que se recogen los derechos civiles, sociales, culturales, económicos y políticos de los menores de edad²². Como el ámbito que nos incumbe es el de los MENA en el procedimiento judicial, el análisis del contenido de esta convención estará enfocado a resaltar los aspectos de la misma que sean aplicables en dicho procedimiento intentando, por tanto, no centrar la atención en otra cosa. Lo mismo se hará en relación con las demás normas internacionales que veremos más adelante. Asimismo, es importante dejar claro que, al no ser ésta una convención cuyo contenido versa propiamente sobre los menores extranjeros no acompañados, no encontraremos en ella derechos específicos o propios para este colectivo. No obstante, cabe precisar que algunas de las observaciones generales del Comité de los derechos del niño sí hacen referencia a situaciones o cuestiones específicas de los MENA, como veremos más adelante. Además, esta convención es, como ya se ha indicado, un tratado que tiene carácter universal y los derechos que en él se reconocen están dirigidos a todos los niños²³. Esto significa, por tanto, que los MENA también son titulares de dichos derechos, los cuales deberán de ser respetados y tenidos en cuenta, por los países que lo ratificaron, en todos los procedimientos judiciales en que estos menores sean parte.

²⁰Recurso de internet. UNICEF.- http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html

²¹Recurso de internet. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.- <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>

²²Recurso de internet. HUMANIUM.- <http://www.humanium.org/es/convencion-definicion/>

²³LA MERCED MIGRACIONES, “Aproximación a la Protección Internacional de los Menores no Acompañados en España”, Madrid, 2009, p.80.

En la convención se recogen derechos de diversa índole. El derecho de todo niño a ser protegido de cualquier forma de explotación y abuso sexual, el derecho a no sufrir torturas ni tratos o penas crueles, el derecho a recibir las medidas de protección necesarias para impedir su secuestro, venta o trata y el derecho del niño a preservar su identidad son algunos ejemplos. Sin embargo, a pesar de que estos derechos pueden resultar aplicables en algún procedimiento en el que un menor no acompañado sea parte, su análisis en profundidad no nos concierne por no ser relevantes en todos los casos sino en alguno concreto.

Por otra parte, encontramos cuatro principios generales incorporados a la CDN que conforman la base de la misma y que sí han de ser tenidos en cuenta en todo procedimiento que incumba a un menor no acompañado. Son los siguientes²⁴:

- La atención al interés superior del niño primará en todas las medidas que tomen los tribunales, así como cualquier otro órgano legislativo, administrativo o cualquier institución pública o privada (artículo 3).
- La no discriminación por parte de los Estados a la hora de respetar o aplicar a cada niño los derechos de la convención (artículo 2).
- El derecho del niño a formarse un juicio propio, a expresar su opinión libremente y a que esta sea escuchada (es decir, el derecho del niño a ser oído) (artículo 12).
- El derecho intrínseco a la vida y a que se les garantice la supervivencia y el desarrollo (artículo 6).

3.1.1 El interés superior

El concepto de interés superior es un concepto jurídico indeterminado. Uno de los motivos por los cuales esto es así, es que la propia CDN no especifica exactamente el contenido de dicho término (qué se entiende por interés superior, cuál es dicho interés o en qué momento ha de ser valorado y tenido en cuenta). De hecho, podría decirse que la conclusión que se extrae de la convención es que el principio del interés superior del menor está básicamente dirigido a garantizar el resto de derechos de la misma²⁵. Otra de las grandes razones de su carácter indeterminado es que, a lo largo de los años, nos hemos ido encontrando con diferentes interpretaciones del mismo por parte de jueces y

²⁴CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, de 20 de noviembre de 1989. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 44/25. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990

²⁵SENOVILLA HERNÁNDEZ, D: "Los menores extranjeros no acompañados en Europa" Fundación Diagrama, Murcia, 2008, p.29

demás representantes legales que se deben, principalmente, al hecho de que este asunto no ha sido tratado con la imparcialidad que se requería. Es decir, han sido muchas las ocasiones en las que se ha valorado el interés superior desde el punto de vista o ideología particular del juez sin tener en cuenta las necesidades reales o los deseos del niño, dando lugar así a posibles errores sobre el significado de interés superior²⁶. Esta indeterminación supone un gran problema a la hora de decidir el futuro de los MENA en los procedimientos judiciales en los que los que sean parte ya que, atender a su mayor bienestar o interés es esencial en estos casos, y debería estar claro qué se entiende por ello para llevarlo a cabo verdaderamente.

Sin embargo, y a pesar de lo recientemente expuesto, es necesario destacar la existencia de ciertos documentos derivados de la propia CDN, que tratan de ir más allá que ésta para poder, así, servir de orientación a los países que deban aplicarla. El primero, es la Observación General nº 6 del Comité de derechos del niño, de 2005, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. No obstante, en cuanto al concepto de interés superior, cabe aclarar que el mencionado Comité tampoco lo delimita, si bien es cierto que, la Observación General nº 6 permite una más adecuada interpretación. Así, Rozzi (2002) considera que el énfasis que el Comité pone en que la Convención ha de ser tratada como “un todo” debe entenderse como la voluntad de que los principios de no discriminación, supervivencia y máximo desarrollo y respeto de la opinión del niño tengan especial relevancia en la determinación del interés superior del menor, el cual, de acuerdo con su misma interpretación, debe estar asociado a la búsqueda de una solución duradera para el menor. Dicha solución habrá de tomarse teniendo presente la opinión del menor en todo momento, y deberá satisfacer la totalidad de sus necesidades de protección²⁷. Más concreta resulta la reciente Observación General nº 14, de 2013, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial²⁸. En esta observación el Comité de los derechos del niño establece cuáles son los elementos que deberán ser tenidos en cuenta al evaluar el interés superior del menor. En este sentido, indica los siguientes: la opinión del niño; la identidad, la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones; el cuidado, la protección y la seguridad del menor; la

²⁶RAVETLLAT BALLESTE, I: “El interés superior del niño: concepto y delimitación del término”, *Educatio Siglo XXI*, Vol. 30 nº 2, 2012, p. 91.

²⁷COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *op.cit.* (Observación General nº 6...), párrafo 79

²⁸COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 2013, punto V

situación de vulnerabilidad; el derecho del niño a la salud y el derecho del niño a la educación. Además, se señala la necesidad de buscar un equilibrio entre todos estos elementos relativos al interés superior a la hora de elegir una solución duradera que afecte al menor. Por último, también es destacable la referencia que se realiza respecto a las garantías procesales que hay que respetar para velar por el respeto del interés superior del menor. De este modo se desarrollan cuestiones como la determinación de los hechos, la representación letrada, los mecanismos para examinar o revisar las decisiones y la evaluación del impacto en los derechos del niño. Como se puede ver, esta observación permite una mejor interpretación del concepto de “interés superior” ya que se establecen consideraciones más claras y precisas.

El Comité de derechos del niño identifica cinco posibles soluciones duraderas: la reunificación familiar, el retorno al país de origen, la integración en el país de acogida, la adopción internacional y el reasentamiento en un tercer país. Sin embargo, el Comité considera que, en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Convención (“*Los Estados parte velarán porque el menor no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos*”), la solución que debe primar entre todas las que se plantean es la reagrupación del menor con su familia, ya que entiende que éste es el remedio que mejor respeta su interés superior.

No obstante, a pesar de que la reunificación familiar ha sido interpretada como la solución prioritaria, la Convención contempla la posibilidad de que, según las circunstancias del caso, se den situaciones excepcionales que desaconsejen dicha reagrupación, provocando que la valoración de alguna de las otras soluciones señaladas previamente sea necesaria para preservar el interés superior del menor. A modo de ejemplo encontramos los casos en los que el niño es objeto de maltrato o descuido por parte de los padres, o aquellos en los que los padres viven separados y ha de tomarse una decisión sobre el lugar de residencia del menor²⁹.

En virtud de todo lo que acaba de ser expuesto se puede concluir que, en los procedimientos judiciales en que los MENA sean parte, será fundamental la determinación del interés superior del niño en cada caso concreto (para lo cual pueden resultar de gran ayuda las interpretaciones dadas por el Comité en las observaciones generales citadas relativas adicho concepto) y deberá actuarse en consecuencia. El gran problema con el que nos encontramos en la práctica es que las mencionadas

²⁹CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *op.cit.*, artículo 9.1

observaciones generales no tienen carácter vinculante, y por tanto tampoco lo tendrán las interpretaciones del Comité recogidas en las mismas. Consecuentemente no es extraño que nos encontremos con la existencia de soluciones muy diversas en función de quien haya resuelto³⁰.

3.1.2 Principio de no discriminación

Un segundo principio que recoge la Convención y cuyo respeto resulta esencial en los procedimientos judiciales en los que haya algún menor extranjero no acompañado es el de no discriminación, brevemente introducido y explicado anteriormente. Aparece recogido en el artículo 2 de la Convención, la cual lo delimita de forma clara y precisa, provocando que no merezca especial comentario o explicación. No obstante, como único matiz, destaca el hecho de que la aplicación de este principio no supone la exclusión de cierta diferenciación cuando esté justificada por las diferentes necesidades de protección de cada MENA³¹.

3.1.3 Derecho a ser escuchado

El tercer principio al que se ha hecho referencia al explicar la base sobre la que se fundamenta la CDN es el derecho del niño a ser escuchado. Ha de quedar claro que se trata de un derecho y no de una obligación, por tanto, no podrá prohibirse que el menor adopte la postura de no querer expresar su opinión³². En relación con el tema que nos incumbe, el apartado 2 del artículo 12 de la CDN especifica que este derecho deberá aplicarse particularmente “*en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño*”. El Comité, en su interpretación de dicho artículo, incluye expresamente entre los mismos a aquellos procedimientos que afectan a los menores extranjeros no acompañados. Encontramos así un nuevo ejemplo que permite observar la gran importancia que tiene la CDN en relación con los asuntos que atañen a los MENA, a pesar de no ser un texto redactado específicamente para ellos. Además, este principio resulta especialmente trascendental para este colectivo ya que se trata de un grupo especialmente vulnerable por la situación de desprotección en que se encuentran cuando deciden emigrar a otro país y, por ello, es necesario escuchar y tener en cuenta sus motivos, opiniones y expectativas. Asimismo, para que estos menores puedan formarse

³⁰DÍEZ MORRÁS, FJ: *op.cit.*, p. 99

³¹COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *op.cit.* (*Observación General nº 6...*), párrafo 18

³²COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 12, sobre el derecho del niño a ser escuchado*, 2009, párrafo 16

un juicio propio, será esencial que se les proporcione toda la información pertinente y se les deberá asignar un representante legal³³. Todo ello, sin perjuicio de que la opinión se tenga más o menos en cuenta tras haberse valorado su nivel de madurez y comprensión.

3.1.4 Derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo

El derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo aparece recogido en el artículo 6 de la CDN. Es un principio que destaca por su especial relevancia para los MENA ya que son, probablemente, uno de los grupos de menores más vulnerables y expuestos a peligros. Como ya se ha comentado, en muchas ocasiones estos menores se ven inmersos en casos de trata dirigida a la explotación sexual, de actividades delictivas y de abusos y maltratos, experimentando así el consecuente riesgo de sufrir graves daños contra su integridad física y psíquica e incluso, en ciertos casos, de muerte. Por ello, la especial protección que trata de garantizárseles a través de este artículo es de suma importancia en este ámbito y debe hacerse valer en los diferentes procedimientos judiciales en los que participen, pudiéndose incluir determinadas medidas especiales dirigidas a ese fin³⁴.

Cuatro son, por tanto, los principios primordiales que encontramos recogidos en la CDN en virtud de los menores extranjeros no acompañados. Sin embargo, hemos visto que no siempre son interpretados de igual forma por los jueces o magistrados que resuelven en los procedimientos judiciales, dando lugar a soluciones diversas, lo que provoca una gran inseguridad jurídica.

En España, por ejemplo, existen varias sentencias en las que se recurre la repatriación de menores no acompañados por considerarlas soluciones determinadas sin tener en cuenta el mayor bienestar e interés del menor. Uno de los casos, es la sentencia dictada el 25 de septiembre de 2006 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo 14 de Madrid, mediante la cual se recurría la repatriación a Marruecos de un menor. El motivo que en ella se expone es la dificultad de poder considerar que se había atendido a su interés superior cuando se determinó dicha solución ya que el menor no había sido escuchado. Otro ejemplo, es el de la sentencia de 31 de julio de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que defiende la paralización de una reagrupación familiar debido a que interpreta que dicha solución no respetaba el interés superior del

³³COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *op.cit.* (Observación General nº 12...), párrafos 123 y 124

³⁴COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *op.cit.* (Observación General nº 6...), párrafo 23

menor ya que no se había recabado información sobre la situación de la familia ni se le había garantizado una mínima protección una vez fuera repatriado a Marruecos.

3.2 Convenio europeo de 1996 sobre el ejercicio de los derechos del niño

Como respuesta al requisito que se establece en el artículo 4 de la CDN, en virtud del cual “*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención (...) y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional*”, el Consejo de Europa propuso la redacción de un convenio en el que se tratasen asuntos a los que la CDN no hubiera dado cobertura evitando, por tanto, cualquier solapamiento con esta última. Además, se consideraba que la adopción de dichas medidas era esencial para que los niños pudieran ejercer los derechos que la CDN les reconocía, ya que sin ellas dicho ejercicio se vería dificultado en muchos casos³⁵. El texto se aprobó el 25 de enero de 1996, fecha en la que también se produjo la apertura a la firma. España firmó el convenio el cinco de diciembre de 1997, pero nunca llegó a ratificarlo. Cabe destacar, que este convenio es un instrumento internacional a nivel regional, ya que solamente lo ratificaron ciertos miembros del Consejo de Europa (que no son exactamente los mismos que los de la Unión Europea)³⁶.

Como ya se ha explicado, el objetivo de este convenio no es recoger los derechos ya establecidos y regulados por la CDN, si no que pretende es ir más allá. Por ello, además de promover los derechos de los menores en aras de su interés superior, este convenio también está dirigido, en virtud del artículo 1, a concederles determinados derechos procesales y a facilitarles el ejercicio de los mismos³⁷. En el mismo artículo se establece que se entenderá por procedimientos que afectan a los niños, los procedimientos de familia. Sin embargo, es preciso destacar la libertad que se otorga a los estados para que apliquen el citado convenio a otros procedimientos, lo que significa que podría servir como instrumento en los procesos judiciales en los que los MENA sean parte.

En cuanto al contenido, cabe resaltar el mayor detalle con en la explicación de los derechos que se conceden a los menores. En el Capítulo II se recogen, en primer

³⁵ CONSEJO DE EUROPA: *European Convention on the Exercise of Children's Rights. Explanatory report*

³⁶ *Vid.* nota 34

³⁷ CONVENIO EUROPEO SOBRE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996. Entrada en vigor: 1 de noviembre de 2003

lugar, los derechos procesales de los niños, entre los que encontramos el derecho a ser informado y expresar su opinión en los procedimientos (estableciendo concretamente en qué consiste), el derecho a solicitar la designación de un representante especial (en los casos que se exponen), y otros derechos como el de solicitar la asistencia de una persona de su elección y el derecho a nombrar su propio representante. En dicho capítulo también se hace referencia al papel de las autoridades judiciales, mencionando sus correspondientes facultades y obligaciones. Asimismo, hay un tercer punto en el que se recoge el papel de los representantes legales. Finalmente, se exponen las ampliaciones a determinadas disposiciones, el papel de los organismos nacionales y otras cuestiones como la mediación, la asistencia judicial y las relaciones con otros instrumentos internacionales. Por su parte, el Capítulo III contiene las disposiciones relativas a la constitución de un Comité para el seguimiento de los problemas que vayan surgiendo en relación al convenio. El capítulo IV está dedicado a las enmiendas y, por último, en el capítulo V se establecen las cláusulas finales como la de firma, ratificación y entrada en vigor, la aplicación territorial o las reservas.

Se puede concluir, por tanto, que este convenio de especial utilidad a la hora de garantizar a los menores de edad el ejercicio de sus derechos en los procedimientos judiciales. Por lo que respecta a los MENA, cabe decir que, la aplicación del mismo en los procedimientos en los que son parte, supondría una garantía para el respeto y ejercicio de sus derechos.

3.3 Otras fuentes legales internacionales relevantes

A nivel internacional, la norma por excelencia en el ámbito que estamos considerando es la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, previamente detallada. Sin embargo, no se debe olvidar que, en el plano universal, los tratados firmados no son pocos, y por ello nos encontramos con un marco normativo amplio. De este modo, es conveniente hacer referencia a aquellos acuerdos con relevancia legal en relación a la situación de los menores no acompañados en el proceso judicial. Asimismo, cabe destacar la existencia de textos interpretativos que también desempeñan un papel esencial respecto al tema que se está examinando.

Entre los primeros (aquellos que son legalmente vinculantes), observamos que son aplicables en los procedimientos judiciales en los que participen los MENA todos aquellos tratados relativos a los derechos humanos en general, al Derecho de los

refugiados y al Derecho internacional humanitario. Como ejemplo de dichos acuerdos encontramos la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (incluida en la Carta Internacional de Derechos Humanos) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951. Además de estos documentos, se deberán tener en cuenta todos aquellos instrumentos internacionales específicos sobre los niños. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados muestra en su documento *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*³⁸ varios ejemplos de instrumentos específicos sobre los niños:

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, 2000
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y utilización de los niños en la pornografía, 2000
- Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional de 1993 y su Recomendación relativa a la aplicación a los niños refugiados y a otros niños internacionalmente desplazados de 1994
- Convención sobre Jurisdicción, Ley Aplicable, Reconocimiento, Aplicación y Cooperación con respecto a la Responsabilidad Paterna y Medidas para la Protección de Menores, de 1996
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo núm. 182 (Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999) y núm. 138 (Convenio sobre la edad mínima de 1973)

No obstante, el presente trabajo no tiene como objetivo ahondar en el contenido específico de estos documentos debido a que, como regla general, no habrá de atenderse a los mismos en los procedimientos judiciales que incumben a menores extranjeros no acompañados. Es decir, en relación con los MENA, los textos señalados, solamente serán de aplicación en determinados casos concretos en los que se de alguna de las situaciones que se regulan en ellos.

Respecto a los textos interpretativos de esta normativa internacional aplicable a los MENA, el documento de ACNUR citado anteriormente, subraya la importancia de dos:

³⁸ ACNUR: *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, 2008, p.16

la ya comentada Observación General número 6 del Comité de los Derechos del Niño de 2005 y la Comisión número 107 del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) sobre los niños en situación de riesgo.

4. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1 Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997

La normativa europea existente relativa a los menores extranjeros no acompañados es muy escasa. De hecho, únicamente encontramos un instrumento que está específicamente dirigido a regular dicha materia: la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997.

El derecho comunitario cuenta con un gran número de documentos y actos jurídicos como, por ejemplo, los tratados, los acuerdos internacionales, el “derecho derivado”, los trabajos preparatorios, la jurisprudencia y las preguntas parlamentarias; siendo los tratados (derecho primario) y los acuerdos internacionales sus fuentes más importantes³⁹. El tercer puesto en cuanto a relevancia lo ocupa el “derecho derivado”, formado por actos jurídicos que, en virtud de lo establecido en los tratados, han sido aprobados por las instituciones europeas. El “derecho derivado” comprende actos vinculantes como son los reglamentos, las directivas y las decisiones, pero también actos no vinculantes como los dictámenes y las resoluciones. Esto significa, por tanto, que la Resolución del Consejo de 1997, a pesar de ser el instrumento jurídico primordial del derecho comunitario en materia de menores extranjeros no acompañados, no es un acto normativo obligatorio, dato que reafirma la escasez de la normativa europea en este ámbito.

La Resolución de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados de terceros países fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea teniendo en cuenta, principalmente, el artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y comprobando que la aplicación del mismo no supusiera ningún obstáculo en relación con los compromisos internacionales y leyes nacionales de orden y seguridad pública. Asimismo, su adopción se realizó considerando que, en virtud de lo establecido en el TUE y de alguna otra causa como la especial vulnerabilidad de estos menores, se trataba

³⁹Recurso de internet. UNIÓN EUROPEA.- http://eur-lex.europa.eu/es/droit_communaire/droit_comunaire.html

de una materia de interés común⁴⁰. El propósito perseguido por la misma lo encontramos en su artículo 1.3 y consiste en “*establecer directrices para el trato de los menores no acompañados por lo que respecta a su acogida, permanencia y retorno y, en el caso de los solicitantes de asilo, la realización de los trámites aplicables*”.

En el artículo 3 de la mencionada resolución, se recogen una serie de garantías mínimas para los MENA como la conveniencia de que se determine la identidad del menor con la mayor brevedad posible desde que se conozca su entrada en el territorio de algún Estado Miembro, su derecho a recibir la protección necesaria y los cuidados básicos con arreglo a las leyes del país en que se encuentre, la búsqueda urgente de sus familiares o su paradero, la designación de un representante que vele por las necesidades del menor y la atención médica necesaria cuando la urgencia de la situación lo requiera. Asimismo, en el tercer apartado del artículo 2 se establece que, en caso de que algún MENA tenga que permanecer en la frontera de un Estado Miembro, se debería poner a su disposición todo el apoyo material y los cuidados para que pueda satisfacer necesidades como la de alimentación, alojamiento o sanidad. No obstante, a pesar de lo indicado, las garantías y la protección que ofrece esta resolución no son suficientes por dos motivos. El primero es que las garantías establecidas en el artículo 3 se exponen de manera muy superficial y resumida, sin ahondar mucho en el contenido o lo que se requiere exactamente. Además, dichas garantías no aparecen redactadas mediante formas imperativas, si no que se abusa del uso de condicionales pudiendo esto, sumado a la brevedad de las mismas, provocar interpretaciones diversas. La segunda razón es que en ella se contempla la inadmisión por parte de los Estados Miembros de los menores que lleguen indocumentados así como la posibilidad de tomar las medidas necesarias para impedirles la entrada y para prevenir su estancia ilegal⁴¹.

Por último, respecto al análisis de las posibles soluciones duraderas que se tomen en sobre el futuro del menor, es de gran relevancia el artículo 5.1 de la resolución en el que se establece que un Estado Miembro solamente podrá devolver al menor no acompañado al país de origen o a un tercer país cuando en ellos se recojan las

⁴⁰RESOLUCIÓN 97/C 221/03 DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *op.cit.*

⁴¹Los dos motivos que se exponen en el trabajo vienen recogidos en los artículos 2.1, 2.2 y 3 de la Resolución del Consejo de Europa de 26 de junio de 1997. El carácter insuficientemente protector de esta resolución es compartido por Javier Díez Morrás en su ya citado artículo “Indefinición del interés superior del menor extranjero no acompañado en perjuicio de su protección”, p.100; y por Daniel Senovilla Hernández (miembro colaborador de la Cátedra Santander de Derecho y Menores MIGRINTER, Universidad de Poitiers-CNRS) en el capítulo cuarto de “Los menores extranjeros no acompañados”, p.78, quien además sostiene que dicha resolución ostenta una *contradictoria doble vocación preventiva y protectora*.

condiciones necesarias para su acogida y cuidado, dando a entender que, aunque en principio pueda parecer que la reunificación familiar es la solución que mejor respeta el interés superior del menor, hay ocasiones en las que podría no ser así⁴². En este mismo sentido, el artículo 5.4 añade que *“en ningún caso podrá devolverse a un menor a un país tercero si dicho retorno fuera contrario a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, al Convenio europeo para la protección de Derechos Humanos y de las libertades fundamentales o a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o a la Convención sobre los Derechos del Niño, sin perjuicio de las reservas presentadas en el momento de su ratificación por los Estados miembros, a los mismos o a sus Protocolos anexos”*.

4.2 Otros instrumentos jurídicos de derecho comunitario relativos a menores extranjeros no acompañados

A pesar de que se ha señalado la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 1997 como única norma europea específicamente consagrada al tema que nos concierne, conviene dejar claro que, dentro del conjunto de instrumentos comunitarios, podemos localizar alguno más que sea relativo a esta materia, si bien es cierto que se trata de textos y documentos que se limitan desarrollar aspectos más concretos. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Directiva del Consejo de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (2003/9/CE) y Directiva del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas 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 (2004/83/CE). Ambas están dirigidas a la regulación de aspectos específicos entre los cuales destaca el nombramiento de un tutor en el procedimiento de asilo.
- Directiva del Consejo de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para

⁴² No obstante, Daniel Senovilla considera, que el artículo 5.1 de la resolución no garantiza al menor la protección necesaria ya que en él se asume que, en caso de que se den las “condiciones adecuadas de acogida y asistencia”, los padres, otros adultos o en su caso órganos estatales o no estatales, van a poder hacerse cargo de él.

conceder o retirar la condición de refugiado (2005/85/CE). Resulta interesante la referencia a la asistencia letrada en el procedimiento.

- 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 terceros países en situación irregular, “Directiva del retorno” (2008/115/CE). En ella se establecen normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Respecto a la última de las directivas enumeradas, hallamos fundamentalmente dos artículos interesantes en cuanto al tema de nuestro interés: el artículo 10.2, en el cual se regulan las condiciones para el retorno y la expulsión de los MENA; y el artículo 17, relativo al internamiento y detención de los menores y familias.

Por último, conviene tener en cuenta que además de estos instrumentos específicamente dirigidos a regular la situación de estos menores, en derecho comunitario podemos encontrar instrumentos generales que también pueden resultar aplicables en los procedimientos judiciales en los que sean parte, pues entran dentro de su ámbito de protección. Un ejemplo es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, enmendada en 2007 y la cual adquirió la fuerza vinculante del resto de Tratados con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (año 2009). Se trata de un documento que, a pesar de no estar concretamente dirigido a regular la situación de los MENA, sí contempla en su artículo 24 una serie de derechos del menor (repitiendo aquellos que recoge la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989). Esto quiere decir que, por la doble condición de los MENA ya comentada en la introducción, esta Carta será relevante en el tema que estamos tratando. Como se explicó anteriormente, este colectivo se caracteriza, no sólo por ser inmigrantes irregulares, sino también por ser menores de edad y, por tanto, especialmente vulnerables. En virtud de lo expuesto, debe entenderse que este tipo de

textos como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE han de ser tenidos en cuenta en los procedimientos judiciales que incumban a los MENA.

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

Tras el previo análisis de la normativa comunitaria relativa a los menores extranjeros no acompañados, se ha podido comprobar que, efectivamente, ésta siempre ha resultado ser bastante pobre e ineficaz. Además, pese a que la protección que se pretende garantizar a este colectivo por medio de dichos instrumentos es algo mayor con respecto al resto de inmigrantes, la diferencia no se ajusta a la que sería necesaria en virtud de la situación de vulnerabilidad que rodea a los MENA.

La Comisión Europea, consciente de la urgencia de una mayor coherencia y cooperación y de la necesidad de mejorar la regulación en relación con este tema (dentro del territorio de la UE y también con los países de origen de los menores), anunció en junio de 2009 un Plan de acción sobre los menores no acompañados con la intención de integrarlo dentro del cuerpo de documentos de carácter no vinculante que encontramos en el ámbito comunitario⁴³. Dicho Plan, interesó al programa de Estocolmo, el cual se define como un plan estratégico quinquenal en el que participan el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea y que está enfocado a aumentar y fortalecer la seguridad dentro de la Unión.

En relación con el mencionado “Plan de acción”, el Parlamento hizo hincapié sobre la importancia de que éste contemplase y abordase materias como la cooperación con los terceros países de los que emigran la mayoría de los MENA que aparecen en la UE, la protección que se le debe proporcionar a este colectivo y las posibles soluciones duraderas teniendo en cuenta el interés superior de los menores. En este sentido, un tema clave que se trata en el mismo, es el de la imposibilidad de reconocer el retorno como única opción duradera ya que, si se atiende y se hace primar el interés superior del menor, habrá determinados casos en los que será preferible adoptar otro tipo de medida. Además, del mismo modo que se insiste en la importancia de considerar como principio primordial el respeto del interés superior del menor, la Comisión declara en su comunicación del Plan que estima conveniente que sean las normas de la Convención

⁴³ SENOVILLA HERNÁNDEZ, D: “El plan de acción (2010-2014) de la Comisión Europea: ¿Un verdadero avance de las políticas comunitarias relativas a los menores no acompañados?”, *Revista Mugak*, nº 56, 2011

de los Derechos del Niño las que estén a la cabeza a la hora de tomar cualquier decisión o realizar cualquier acción relativa a los MENA.

El “Plan de acción sobre los menores no acompañados” se previó para el periodo de tiempo comprendido entre 2010 y 2014, y está constituido por diferentes secciones que se decidieron siguiendo el consejo del Parlamento Europeo, acerca de cuáles eran las materias cuyo progreso resultaba imprescindible. Así pues, el Plan de acción cuenta con cuatro secciones principales⁴⁴:

- Datos (en ella se abordan las cuestiones relativas a las estadísticas)
- Prevención de la migración insegura y la trata de seres humanos – Aumento de las capacidades de protección en terceros países
- Recepción y garantías procesales en la UE
- Búsqueda de soluciones duraderas

La propia Comisión hace referencia en la introducción a la escasez de estadísticas sobre los menores extranjeros no acompañados en los territorios de los Estados Miembros. De hecho reconoce que, normalmente, las que existen están incompletas o son incoherentes, lo que dificulta analizar con precisión el estado de la cuestión en la Unión y buscar posibles soluciones. Una de las causas de esta carencia es que los Estados Miembros solamente están obligados a recabar información acerca de aquellos menores que solicitan asilo, y como bien sabemos, estos no son todos los que entran ilegalmente en sus territorios.

Una de las propuestas que se hace, por tanto, en el plan de acción es el perfeccionamiento de dichas estadísticas para que resulten más útiles y eficaces. Sin embargo, dado que este no es el tema que nos incumbe, no entraremos a examinar las diferentes sugerencias para ello.

La segunda sección está dirigida, principalmente, a buscar ideas que contribuyan a prevenir la migración de menores no acompañados a países de la UE. En este sentido, resulta primordial la cooperación con los países de origen de estos menores, ya que entre las principales causas de sus migraciones encontramos: la existencia de una situación de riesgo o peligro para los niños y la falta de recursos y medios para labrarse un futuro próspero en dichos lugares. Así, una buena práctica que propone la Comisión es la sensibilización sobre estos problemas con vistas a identificar más rápidamente y

⁴⁴COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*, 2010.

poder proteger desde un principio a las víctimas de la trata de menores. También se plantea la incorporación de la migración en la cooperación al desarrollo y la provisión de la información necesaria a los menores sobre los riesgos que conlleva la migración a los países europeos (como vimos en un principio, muchos de ellos no son conscientes de lo peligroso que puede resultar el viaje ni de la realidad con la que se encontrarán al llegar). Por último, la Comisión propone continuar desarrollando los propios programas de protección de la Unión Europea. De nuevo, como el contenido de esta sección no está incluido en el ámbito de los procedimientos judiciales de los MENA (tema que se está tratando en el presente trabajo), no se hará ahondará más en el mismo.

Las dos siguientes secciones, sin embargo, sí resultan relevantes ya que, en los casos en que las decisiones tomadas por las administraciones sean recurridas, resultará necesario abrir un procedimiento judicial.

La primera de estas dos secciones es la referente a la recepción y garantías procesales. Ya en su inicio lo que se establece es la necesidad de proporcionar la protección necesaria a los MENA desde el momento que se detecta su presencia (y no sólo desde que se convierten en solicitantes de asilo) hasta que se encuentre una solución duradera. Se explica también que, para lograr dicho objetivo, se tendrán que tomar las medidas necesarias que lo garanticen.

Otros puntos relevantes a los que se hace mención, y sobre los que se requiere un avance, son las carencias advertidas en los siguientes campos: la designación de representantes, que en principio está reservada únicamente para aquellos que fueran solicitantes de asilo, y la imprecisión de las funciones correspondientes a los mismos; la excesiva libertad de interpretación con que cuentan los Estados Miembros en relación a las garantías que han de proporcionarse a los MENA; y los fallos que aún se están cometiendo a la hora de informar a los menores sobre sus derechos y posibilidades de hacer uso de los mecanismos de reclamación y supervisión. Además, la Comisión muestra su preocupación por el gran número de desapariciones de menores no acompañados que deberían estar al cuidado de autoridades nacionales y, por ello, recomienda la provisión de una mejor protección a este colectivo mediante la introducción de nuevos mecanismos de control y la adopción de una normativa más global en determinadas materias. En lo relativo a la detención de los MENA, el plan de acción establece que solamente debe utilizarse como último recurso y durante el menor tiempo posible. La redacción de esta cuarta sección termina con una referencia a la

necesidad de desarrollar mejores prácticas en cuanto al rastreo de la familia y la determinación de la edad.

Finalmente, el plan de acción sobre los menores no acompañados concluye con un quinto apartado dedicado a la búsqueda de soluciones duraderas. En primer lugar, se destaca la importancia de que prevalezca el interés superior del menor en todas las decisiones que le incumban. En segundo lugar, se señalan las diferentes soluciones duraderas que contempla la Comisión, las cuales ya han sido mencionadas previamente en el presente trabajo. Éstas son las siguientes:

- El retorno al país de origen y la reintegración en el mismo
- La concesión de protección internacional u otro estatuto jurídico que permita a los menores integrarse adecuadamente en el EM de acogida
- El reasentamiento

Asimismo se indica que la decisión debe ser adoptada en un plazo de tiempo no superior a seis meses (en la medida en que esto sea posible) por las autoridades que sean competentes.

En base a lo expuesto, el plan de acción sobre los menores no acompañados se implantó como una idea para mejorar el estado de este fenómeno en Europa pues, como ya se ha explicado, actualmente se trata de un tema complicado que da lugar a situaciones problemáticas especialmente por la doble condición de los MENA, quienes son inmigrantes ilegales a la vez que menores de edad. Esto hace que sea necesario tanto tomar medidas para evitar que se sigan produciendo este tipo de entradas, como respetar los derechos de los niños y tener en cuenta siempre su interés superior.

El mencionado plan de acción de la Comisión Europea, encara actualmente su último año de implantación. Por el momento, únicamente se ha analizado el impacto del mismo hasta 2012, quedando pendiente, por tanto, el estudio de los resultados que se consigan en 2013 y 2014.

Tras los dos primeros años de aplicación del plan de acción, se llegó a la conclusión de que la inmigración de los MENA hacia la Unión Europea no se trata de una cuestión temporal y que, por ello, es muy importante conseguir una normativa común en el ámbito comunitario que permita adoptar medidas y soluciones homogéneas⁴⁵. Además de realizar esta breve conclusión, la Comisión Europea, en su informe intermedio acerca de la implantación del plan de acción, profundiza en el

⁴⁵COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe intermedio de la aplicación del Plan de acción sobre los menores no acompañados, 2012*

análisis de la evolución que experimentaron los distintos puntos clave de dicho plan entre 2010 y 2012.

En este sentido, la primera referencia que se hace en el informe es la relativa a los datos y estadísticas. La Comisión señala que, a pesar de haberse conseguido ciertos avances en este campo, la recopilación de datos sigue siendo un problema importante. Las estadísticas sobre los MENA que entran en la UE continúan siendo muy escasas y limitadas y solamente permiten deducir que, como ya se ha mencionado, este tipo de inmigración es todavía un fenómeno de gran relevancia. Asimismo, la Comisión resalta como puntos débiles en esta cuestión la comparabilidad de los datos recogidos en los diferentes EM y el desglose de los datos sobre trata de menores. También indica que sería conveniente realizar un seguimiento de los MENA una vez que entran en la UE, recopilando la correspondiente información (cuántos menores vuelven a su país, cuántos se escapan de los centros en los que se les acoge...), en lugar de centrarse exclusivamente en conocer el número de menores que entran en alguno de los EM.

Tras estos dos primeros años, la Comisión Europea también consideró que la trata de seres humanos y la prevención de la migración insegura eran otros temas en los que había que mantener la atención, por tratarse de fenómenos directamente conectados con la migración de los MENA. No obstante, desde la implantación del plan de acción, se ha progresado en esta cuestión gracias al principal papel que han tenido los compromisos permanentes con terceros países. En el informe intermedio, la Comisión también hace referencia a otro tipo de acciones que se han ido llevando a cabo en este sentido, entre las que encontramos la integración de la migración de los MENA en la cooperación al desarrollo, la promoción de actividades de formación para acelerar la localización de víctimas de tratas de seres humanos, el incremento de la información proporcionada a las familias y menores sobre los peligros de la migración irregular y el desarrollo de mejores sistemas de protección. En relación a las actuaciones futuras, la Comisión consideró imprescindibles procurar una mayor puesta en común sobre las medidas que esté adoptando cada uno de los EM, mantener los compromisos con los terceros países y promover los intercambios con los países de destino de los MENA fuera de la UE.

Otras dos cuestiones objeto de análisis en el informe intermedio fueron la recepción y las garantías procesales en la Unión Europea. La Comisión explica que entre 2010 y 2012 se consiguieron reforzar las medidas de recepción, y se facilitó el acceso de los MENA a las garantías procesales. Además, la Unión Europea propuso

modificaciones en determinados acuerdos (como el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen) y realizó negociaciones dirigidas a revisar el acervo en materia de asilo para conseguir un fortalecimiento de la protección de los menores no acompañados. Asimismo, cabe destacar la adopción de dos importantes directivas en el año 2011: la relativa a los requisitos de asilo y la relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Por otra parte, la Comisión subrayó la necesidad de la colaboración de los países de origen en lo relativo a la búsqueda y rastreo de las familias, tutores legales u organismos adecuados de atención de los MENA para que, finalmente, éstos puedan regresar a un entorno seguro en virtud de su interés superior. En relación al futuro de estas materias, la Comisión propuso, principalmente, continuar con la línea de avances seguida hasta el momento, mantener las relaciones de cooperación con terceros países y velar por la correcta aplicación de la normativa comunitaria.

Por último, en el informe intermedio, la Comisión estudió el impacto y los resultados conseguidos hasta 2012 en la búsqueda de soluciones duraderas. En este sentido, uno de los mayores progresos alcanzados fue la incorporación de la Directiva de retorno (citada previamente) a la legislación nacional de la mayoría de los EM. También resultó trascendental la financiación por parte de la Comisión a la Plataforma Europea para el Retorno de los Menores No Acompañados y el Proyecto del Instrumento Europeo para la Reintegración. Por último, la modificación del Fondo Europeo para los Refugiados en 2012, supuso un incremento de la importancia de la UE como proveedora de protección internacional. Respecto a los años próximos años, la Comisión expuso la necesidad de mantener la financiación de distintas actividades relativas a los MENA a través del Fondo de Retorno, así como la importancia de realizar continuos análisis acerca de la aplicación de las normas que incumban a dichos menores. Finalmente, la Comisión planteó su interés por continuar defendiendo la inclusión de los MENA entre las prioridades de reasentamiento del Programa de Reasentamiento de la Unión previsto para 2014-2020.

En resumen, puede decirse que durante los dos primeros años de aplicación del “Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)” se lograron diversos progresos en relación con esta materia. Sin embargo, del contenido del informe intermedio de la Comisión sobre el impacto del plan, se puede deducir que la migración de menores no acompañados hacia la Unión Europea no se trata de un fenómeno transitorio o pasajero cuya solución pueda conseguirse en el corto plazo, sino que se

trata de una cuestión sobre la que se requerirán incesantes esfuerzos en el futuro para conseguir más avances.

5. BREVE REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

La llegada a España de menores no acompañados es un fenómeno de especial relevancia desde el año 2000, y ya en 2010 se encontraban en nuestro país entre 3000 y 5000 MENA⁴⁶. Como consecuencia de lo anterior, la adopción de ciertas normas nacionales y la ratificación de acuerdos internacionales, han resultado imprescindibles. A pesar de que el objeto del trabajo es analizar el marco jurídico del Derecho Internacional Público en relación con la situación de los MENA en el proceso judicial (a cuyo estudio se dedicaron los apartados anteriores), resulta interesante hacer una breve referencia a la legislación española en esta materia.

En primer lugar, es preciso recordar que cuando España ratifica tratados o normas internacionales, éstas se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico pasando a formar parte de nuestro derecho interno, en virtud de lo establecido en el artículo 96.1 de la Constitución. Por ello, el principal instrumento jurídico de obligatoria aplicación en los procedimientos judiciales que incumban a menores no acompañados y que tengan lugar en España, es la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. De hecho, cabe señalar que la jurisprudencia española recurre con frecuencia a dicha convención como “*principio fundamental de interpretación y aplicación de las normas procesales internas en beneficio del interés superior del menor*”⁴⁷. Lo mismo sucede con la normativa comunitaria e incluso con la jurisprudencia del TEDH. Sin embargo, como estos instrumentos ya han sido comentados, pasaremos directamente al estudio de la legislación nacional.

⁴⁶LÁZARO GONZÁLEZ, I y MOROY ARAMBARRI, B (Coord): “Los menores extranjeros no acompañados”, Tecnos, Madrid, 2010, p. 20. A pesar de que los datos proporcionados son los recopilados oficialmente por las autoridades nacionales, cabe destacar que no resultan muy fiables, en primer lugar, debido a la alta movilidad de los MENA (provocando que algunos de ellos sean registrados por las autoridades de distintas CCAA), y en segundo lugar, porque se trata de un colectivo que intenta pasar desapercibido, por lo que muchas veces no llevan documentación o proporcionan identificaciones falsas.

⁴⁷ALCÓN YUSTAS, F y MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F (Coord): “Los menores en el proceso judicial”, Tecnos, Madrid, 2011, p. 50

5.1 La Constitución Española y la Ley Orgánica 1/1996 como instrumentos que recogen los principios generales

Por lo que respecta a la normativa nacional, es preciso mencionar que, a pesar de no tratarse de un texto específicamente redactado para los menores no acompañados, las disposiciones recogidas en la Constitución de 1978 deben ser respetadas en todos los procesos judiciales en los que éstos sean parte. Este texto legal contiene una serie de derechos en su Título I, de los cuales deben considerarse titulares a todos los niños (salvo que no sea posible por cuestiones relativas a su naturaleza), incluyendo, por tanto a los MENA. Esto significa, que la Constitución Española contiene una serie de valores que forman el núcleo informador de todo el ordenamiento jurídico español, y que la misma está dotada, además, de una fuerza derogatoria, lo que supone que todas las normas que se apliquen en territorio español deben ser conformes a dichos valores o, en caso contrario, carecerían de legitimidad⁴⁸. En consecuencia, la Constitución Española se sitúa como la principal norma a respetar en los procedimientos judiciales que tengan lugar en territorio español, incluyendo aquellos en los que sea parte algún menor no acompañado.

La Ley Orgánica 1/1996⁴⁹ también dota a los MENA de un marco jurídico de protección. El motivo de la redacción de esta ley, fue la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico español a la situación actual de reconocimiento de los menores como titulares de derechos. Particularmente, la ratificación por parte de España de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño hacía necesaria la actualización de una parte de la legislación española (en especial, del Código Civil), para que ésta fuera conforme a lo establecido en dicha convención⁵⁰. Uno de los principales cambios que supone esta ley es la concesión de una mayor participación a los menores no acompañados en la búsqueda de sus necesidades e intereses⁵¹. Entre las garantías que se reconocen a los menores en esta ley cabe destacar las tres siguientes (basadas en el contenido de la CDN): la primacía del interés superior del menor (artículos 2 y 11), la no discriminación (en base a los motivos establecidos en el artículo

⁴⁸ ALCÓN YUSTAS, F y MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F (Coord): *op.cit.*, p. 16

⁴⁹ 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. Disposición 1069 del BOE núm 15; miércoles 17 de enero de 1996

⁵⁰ GIBERT JORDÁ, T: "Estudios. Ley de Protección Jurídica del Menor", Ministerio de Justicia, boletín nº1776, p.6

⁵¹ LA MERCED MIGRACIONES, *op.cit.*, 2009, p.85

3 de la ley) en el goce de los derechos que les hayan sido reconocidos a los menores y el derecho a ser oído (recogido en el artículo 9 de la LO 1/1996, en el que se hace referencia expresa a la obligación de respetar esta garantía en los procedimientos judiciales, entre otros).

5.2 La Ley de Extranjería

Otra disposición fundamental en relación con la situación de los menores no acompañados en España, la encontramos en el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, actualmente vigente en su redacción por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. El contenido del artículo 35 es destacable porque en él se regulan cuestiones de suma importancia, resultando especialmente interesante (para el tema que estamos tratando) la referencia que se hace en el punto 5 al término “interés superior del menor”.

En este sentido, es preciso señalar que, en dicho artículo, se establece la obligatoriedad de que la Administración del Estado resuelva acerca de la repatriación, o de la permanencia en España del menor, en virtud del interés superior de este último. Sin embargo, por el conflicto de intereses que surge entre la Administración y el menor no acompañado, y por la indeterminación del principio del “interés superior del menor”, muchas de las resoluciones relativas a esta cuestión han generado controversias⁵². El Defensor del Pueblo se ha pronunciado en diversos informes acerca del tema, y mantiene, que un problema importante en España es que las autoridades, por regla general, toman de manera automática la decisión de devolver a estos menores a su país de origen, cuando lo lógico sería realizar un estudio exhaustivo de cada caso y así poder determinar cuál es la solución más conveniente para cada menor⁵³. Esto significa, que en la práctica, las administraciones están resolviendo en base a la condición de inmigrantes irregulares de los MENA, sin tener en cuenta que también son menores de edad. Además, el Defensor del Pueblo defendió la idea de que la repatriación no siempre tiene por qué ser la mejor solución y que, aunque en principio se identifica el interés del menor con el hecho de no ser separado de su familia, la repatriación solamente debe considerarse cuando sea conforme a las correspondientes garantías y se

⁵² DÍEZ MORRÁS, FJ: *op.cit.*, p. 102

⁵³ DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, 2001, p.255

den las condiciones adecuadas⁵⁴. Asimismo, es preciso mencionar que la propia CDN establece la obligación de resolver los conflictos de intereses a favor del menor⁵⁵. Todo ello, ha provocado que el principio del interés superior del menor sea considerado el principio sobre el que gira el sistema de protección de los MENA, y que diversas repatriaciones dictadas por las administraciones hayan sido recurridas por considerarse contrarias al mismo. La legitimación para interponer el recurso le corresponde, tanto a la Administración tutora del menor, como al propio interesado (en virtud del artículo 18 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa) y también al Ministerio Fiscal⁵⁶. Es entonces (a raíz del recurso) cuando comienzan los procedimientos judiciales al respecto, en los que los tribunales españoles analizan las resoluciones de las administraciones y las valoran⁵⁷. Como consecuencia, muchas de las decisiones que suponían la devolución de los menores no acompañados a sus países, fueron anuladas. Algunos ejemplos son los siguientes: SSJCA-Madrid nº 15, de 22 de noviembre de 2006 y de 4 de marzo de 2008; SJCA de Huesca, de 13 de octubre de 2006; STSJ-Madrid, de 26 de abril de 2007; STSJ-Cantabria, de 31 de julio de 2007 y SJCA-Madrid nº 20, de 4 de diciembre de 2007.

Conviene señalar, que además de la cuestión sobre la decisión entre la repatriación o la permanencia del menor no acompañado en función de lo que mejor se ajuste a su interés superior, en la citada ley se regulan otros asuntos relativos a los MENA. Así, en el punto 1 y 2 del artículo 35 se hace una referencia a la necesidad de que el Gobierno promueva Acuerdos de colaboración con los países de origen, y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas hagan lo mismo en relación a acuerdos cuyo objetivo sea procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia, siempre que se asegure la protección del interés de los menores. Por su parte, en el punto 3, se regula la determinación de la edad. En este sentido, la ley impone a los servicios competentes de protección de menores la obligación de que procuren la atención inmediata necesaria, conforme a la legislación correspondiente, a aquellos extranjeros indocumentados de cuya minoría de edad se existan dudas. Además se establece el deber de informar al Ministerio Fiscal de dicha

⁵⁴ En este mismo sentido se pronunció la Fiscalía General del Estado, tanto en la Circular 3/2001 como en la Instrucción 2/2006

⁵⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, 1998, apartado 3.2.3, pp. 260 y 261

⁵⁶ LÓPEZ AZCONA, A: *op.cit.*

⁵⁷ DÍEZ MORRÁS, FJ: *op.cit.*

situación, pues le corresponderá disponer la determinación de la edad⁵⁸. En relación con este aspecto, es preciso destacar que, según lo establecido por la Fiscalía General del Estado en la Instrucción 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados, se presumirá, con carácter general, la minoría de edad de todo extranjero que no haya cumplido los dieciocho años, considerándole menor de edad a todos los efectos mientras que no se pueda confirmar fehacientemente su emancipación conforme a la ley⁵⁹.

6. CONCLUSIONES

La investigación llevada a cabo para la realización del presente trabajo permite afirmar que la migración de menores no acompañados es un fenómeno que ha cobrado gran importancia en las últimas décadas, lo cual lo convierte en una cuestión a la que se debe prestar suficiente atención para, así, poder proponer soluciones efectivas. Además, al comienzo de este estudio, se fijó como objetivo principal el análisis detallado del marco jurídico del Derecho Internacional Público en relación con la situación de los MENA en el proceso judicial. En este sentido, las conclusiones son las siguientes:

Primera.- Hemos visto que la razón primordial por la que ciertos menores deciden abandonar solos su país de origen, es la creencia de que en otros lugares, especialmente en países europeos, van a contar con mejores oportunidades (de trabajo, formación, estudios...). No obstante, esta no es la realidad y por ello se habla del *mito europeo*. En mi opinión, una de las principales causas de esto es la escasa información con la que cuentan los inmigrantes cuando toman la decisión de probar suerte en otros lugares. El hecho de que idealicen determinados países, y tengan ideas erróneas sobre las posibilidades que en ellos se les puede ofrecer, es consecuencia del desconocimiento de la verdadera situación. Por ello, considero que sería conveniente una mayor colaboración entre los países de acogida y los de origen, de modo que se haga llegar suficiente información, tanto a los menores, como a sus familias, para que puedan tener una visión más correcta sobre las verdaderas circunstancias, y tomen las decisiones siendo conscientes de las consecuencias que pueden tener.

Segunda.- Uno de los principales puntos débiles en el estudio e investigación de la problemática que suponen las migraciones de los MENA es, como ya se ha señalado, la insuficiencia de sistemas de localización, así como de estadísticas fiables en relación al

⁵⁸ LEY ORGÁNICA 2/2009 *op.cit.*

⁵⁹ LÓPEZ AZCONA, A: *op.cit.*

fenómeno que se está tratando. Es decir, hoy en día, resulta muy difícil poder disponer de datos exactos y correctos sobre el número de menores no acompañados que hay en un determinado país, y esto hace que el análisis efectivo de la situación resulte complicado. Considero, por tanto, que es necesario que se continúe trabajando en la mejora de estos sistemas, ya que el avance en la obtención de datos sobre los MENA supondría la posesión de mayor información y, consecuentemente, la posibilidad de dar respuestas más eficaces y ofrecer mejores soluciones al respecto.

Tercera.- Actualmente, en muchos de los países de acogida, las administraciones u organismos competentes para resolver acerca de la situación de los MENA están tomando las decisiones correspondientes en base, únicamente, a su condición de inmigrantes. Esto supone un quebrantamiento de la especial protección que se les debería procurar por su condición de menores de edad, poniéndoles en situaciones verdaderamente peligrosas. Desde mi punto de vista, esto supone una gran injusticia para los menores puesto que, como se ha comentado anteriormente, son titulares de ciertos derechos que no se están respetando. Así, considero que es necesaria la utilización de mecanismos de control que garanticen una actuación, por parte de las administraciones, que no vulnere los derechos de los menores.

Cuarta.- El “interés superior” es un concepto jurídico indeterminado. La causa, como ya se ha mencionado, es la inexistencia de instrumentos jurídicos en los que se especifique claramente cuál es su contenido. Además, a lo largo de la historia, las administraciones y los jueces lo han ido interpretando de diversas formas, lo cual ha dificultado su concreción. Teniendo en cuenta que dicho concepto es la base, el principio por excelencia que debe valorarse a la hora de determinar una solución duradera para el menor, opino que su indeterminación supone una gran inseguridad jurídica. Desde mi punto de vista, la unificación del contenido de dicho concepto es necesaria, para que así, aquellos que ostentan la competencia de resolver sobre el futuro de los MENA lo hagan de manera uniforme. Al mismo tiempo, una mayor concreción del contenido de “interés superior” sería útil para evitar que las decisiones se tomen en función del mayor interés de las administraciones y demás organismos, práctica que actualmente es aún muy común.

Quinta.- Respecto a la normativa internacional se puede concluir, tras el estudio llevado a cabo para la realización del presente trabajo, que resulta escasa y demasiado global. Si bien es cierto que para la protección de menores en los procedimientos judiciales existe un principal instrumento internacional jurídicamente vinculante, que es

la CDN, es preciso tener en cuenta que se trata de un texto en el que se reconocen derechos a todos los menores de edad, y no sólo a los MENA. Es decir, en mi opinión, no es suficiente dotarles de la protección general que se le da al resto de menores, sino que, además, resulta necesario dar cobertura a las determinadas cuestiones que les convierten en un colectivo especialmente vulnerable por ser, a la vez, menores e inmigrantes irregulares. En definitiva, considero que los MENA necesitan mayores garantías, así como la existencia, a nivel universal, de normas específicas dirigidas a regular los asuntos que son propios de este grupo.

Sexta.- Del mismo modo que se ha podido concluir que la normativa internacional universal resulta bastante pobre para la protección de los MENA en los procedimientos judiciales, cabe decir que, en función de lo explicado en el presente trabajo, el marco jurídico existente a nivel comunitario también es insuficiente. En este caso, hemos podido observar que solamente hay un instrumento dedicado a la regulación de la materia concreta que estamos tratando: la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997. El problema que surge es que dicha resolución no es vinculante, por tanto, son los EM los que, en última instancia, deciden si aplicar su contenido o no en los procesos judiciales en los que los MENA son parte. Además de su carácter de acto normativo no obligatorio, opino que las garantías que establece y la forma en la que éstas están redactadas, también contribuyen a que la regulación europea sobre la cuestión sea insuficiente. Es decir, el hecho de que las disposiciones se encuentren mayoritariamente escritas en forma condicional, en lugar de imperativa, provoca que quienes las aplican cuenten con una amplia libertad de interpretación. Esto dificulta la uniformidad y, por ello, existen casos similares en los que, como ya se ha comentado, las soluciones propuestas son dispares. Otro inconveniente que he podido advertir en relación a la normativa comunitaria es que, a pesar de que existen varias directivas que desarrollan aspectos concretos sobre la situación de los MENA, sigue habiendo cuestiones que quedan muy abiertas porque la regulación es limitada. Además, varias fueron redactadas hace más de una década, por lo que considero que hay ciertas cuestiones que requieren ser actualizadas. Esto mismo sucede con la resolución de 1997.

Séptima.- Por último, en relación a la legislación española sobre la materia, se ha podido comprobar que también es exigua. Por una parte, la Constitución y la ley 1/1996 contienen principios que se pueden trasladar al ámbito de los procedimientos en los que los MENA sean parte, sin embargo, se trata de principios muy generales, y ello provoca que determinados asuntos característicos de este colectivo no estén regulados. Por otro

lado, la ley de extranjería presenta el inconveniente de que, a pesar de tratar específicamente el tema de la inmigración, lo hace de manera global, conteniendo un único artículo, el 35, dedicado exclusivamente a la regulación de la situación de los MENA. Además, por lo que respecta al caso de España, considero que la ratificación del Convenio europeo de 1996 sobre el ejercicio de los derechos del niño podría resultar muy interesante ya que, tal y como se expuso anteriormente, es un instrumento que recoge los derechos procesales de los niños, así como otras cuestiones a las que no se refiere la CDN. Por ello, en mi opinión, la ratificación de dicho convenio podría suponer, para los menores no acompañados, grandes avances y mejoras en el ejercicio de sus derechos, especialmente en los procedimientos judiciales.

En definitiva, se ha podido comprobar que las migraciones de menores no acompañados siguen suponiendo un grave problema hoy en día en muchos territorios. Asimismo, cabe decir que tras un exhaustivo análisis de toda la normativa que regula la situación de los MENA, se han encontrado evidencias suficientes para concluir que dicha normativa es mejorable a todos los niveles (global, europeo y nacional). Por último, existen otras cuestiones sobre las que sería conveniente seguir avanzando como son la recogida de datos, la colaboración entre los países de origen y los de acogida, y la provisión de información sobre los peligros que entrañan este tipo de migraciones. A día de hoy, los desplazamientos de menores no acompañados de unos países a otros siguen constituyendo un fenómeno que solucionar.

BIBLIOGRAFÍA

1. Documentación

ACNUR y SAVE THE CHILDREN: *Declaración de Buenas Prácticas*, 2004

ACNUR: *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, 2008

ALCÓN YUSTAS, F y MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F (Coord): “Los menores en el proceso judicial”, Tecnos, Madrid, 2011

BUENO ABAD, JR y MESTRE LUJÁN, FJ: “La protección de menores migrantes no acompañados. Un modelo de intervención social”, *Revista Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, nº 14, 2006, pp. 155-170

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)*, 2010. Ejemplar consultado en: <http://eur-lex.europa.eu>. Última consulta: 4 de marzo de 2014

COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe intermedio de la aplicación del Plan de acción sobre los menores no acompañados*, 2012. Ejemplar consultado en: <http://www.europarl.europa.eu>. Última consulta: 17 de marzo de 2014

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 2005

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 12, sobre el derecho del niño a ser escuchado*, 2009

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 2013

CONSEJO DE EUROPA: *European Convention on the Exercise of Children's Rights. Explanatory report*. Ejemplar consultado en: <http://conventions.coe.int>. Última consulta: 24 de febrero de 2014

DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, 1998

DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, 2001

DÍEZ MORRÁS, FJ: “Indefinición del interés superior del menor extranjero no acompañado en perjuicio de su protección”, *REDUR*, nº 10, 2012, pp. 95-104

GISBERT JORDÁ, T: “Estudios. Ley de Protección Jurídica del Menor”, *Ministerio de Justicia, boletín nº1776*, pp. 2585-2839

GRUPO DE INVESTIGACIÓN IFAM: *Sueños de Bolsillo*, 2010. Ejemplar consultado en: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Suenos_de_bolsillo.pdf. Última consulta: 22 de febrero de 2014

LA MERCED MIGRACIONES: “Aproximación a la Protección Internacional de los Menores no Acompañados en España”, Madrid, 2009

LÁZARO GONZÁLEZ, I: “Menores extranjeros no acompañados. La situación en España”, *Prolegómenos. Derechos y Valores*, Vol. 10, nº 19, 2007, pp.149-162

LÁZARO GONZÁLEZ, I y MOROY ARAMBARRI, B (Coord): “Los menores extranjeros no acompañados”, Tecnos, Madrid, 2010

LÓPEZ AZCONA, A: “La problemática jurídica de los menores extranjeros no acompañados”, *Revista de derecho Migratorio y Extranjería*, nº 11, 2006

RAVETLLAT BALLESTE, I: “El interés superior del niño: concepto y delimitación del término”, *Educatio Siglo XXI*, Vol. 30 nº 2, 2012, pp. 89-108

RED EUROPEA DE MIGRACIONES: *La política de acogida, repatriación y acuerdos para la integración de los menores extranjeros no acompañados*, 2009. Ejemplar consultado en: <http://ec.europa.eu/>. Última consulta: 12 de marzo de 2014

SENOVILLA HERNÁNDEZ, D: “Los menores extranjeros no acompañados en Europa” Fundación Diagrama, Murcia, 2008

SENOVILLA HERNÁNDEZ, D: “El plan de acción (2010-2014) de la Comisión Europea: ¿Un verdadero avance de las políticas comunitarias relativas a los menores no acompañados?”, *Revista Mugak*, nº 56, 2011

SUÁREZ NAVAZ, L: “Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el Mediterráneo occidental”, *Migración y Desarrollo*, nº 2, 2004, pp.35-48

WOMEN’S REFUGEE COMMISSION: *Forced From Home: The Lost Boys and Girls of Central America*, 2012. Ejemplar consultado en: www.youthtoday.org. Última consulta: 21 de marzo de 2014

2. Legislación

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, de 20 de noviembre de 1989. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 44/25. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990

CONVENIO EUROPEO SOBRE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996. Entrada en vigor: 1 de noviembre de 2003

DIRECTIVA 2001/55/CE DEL CONSEJO, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOUE núm. 212, de 7 de agosto de 2001, pp. 12-23

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. DOUE núm. 31, de 6 de febrero de 2003, pp.18-25

DIRECTIVA 2003/86/CE DEL CONSEJO, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE núm. 7, 3 de octubre de 2003

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. DOUE núm. 348, de 24 de diciembre de 2008, pp. 98-107

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. Disposición 1069 del BOE núm 15; miércoles 17 de enero de 1996

LEY ORGÁNICA 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disposición 19.949 del BOE núm. 299; sábado 12 de diciembre de 2009

RESOLUCIÓN 97/C 221/03 DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, de 16 junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros. DOCE, nº C 221, 19 de julio de 1997

3. Recursos de internet

Recurso de internet. HUMANIUM.- <http://www.humanium.org/es/convencion-definicion/>. Última consulta: 22 de febrero de 2014

Recurso de internet. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.- <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>

Recurso de internet. UNICEF.- <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>. Última consulta: 4 de marzo de 2014

Recurso de internet. UNICEF.- http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html. Última consulta: 20 de marzo de 2014

Recurso de internet. UNIÓN EUROPEA.- http://eur-lex.europa.eu/es/droit_communaire/droit_comunaire.html. Última consulta: 27 de febrero de 2014

