

¿Le está fallando Europa a los niños desarraigados?

El Programa de La Haya¹ de la Unión Europea (UE) pretende 'fortalecer la libertad, seguridad y justicia' dentro de la UE en los próximos cinco años. ¿Cuál es el impacto probable de este y otros avances de la política europea sobre los niños desarraigados?

Se denominan niños desarraigados a los menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen, separados de ambos padres o de sus encargados primarios asignados previamente por la vía legal o por costumbre. Algunos niños se encuentran completamente solos mientras que otros puede que vivan con miembros de su familia extendida. Todos estos son niños desarraigados y

con derecho a protección internacional bajo un amplio rango de instrumentos internacionales y regionales.

El Programa de Niños Desarraigados en Europa (SCEP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta de algunos miembros de la Alianza Internacional Save the Children y ACNUR. En 2003, el SCEP publicó un reporte que analizaba las políticas y prácticas

por Diana Sutton y Terry Smith

dentro de 14 Estados miembros de la Unión Europea.² SCEP aprobó la confirmación de la UE en la cumbre en Tampere del derecho de los individuos a solicitar asilo en 1999, pero expresó preocupación porque las regulaciones y lineamientos que emergieron de la UE se enfocan principalmente en los desincentivos y controles más estrictos en lugar de hacer avanzar los derechos del individuo.

Existe poca evidencia de que haya un enfoque estricto basado en derechos para los niños a nivel de la UE ya que el control de la inmigración parece tomar precedencia sobre el 'mayor interés' del principio de los niños en la Convención de los Derechos del

Niño (CRC, por sus siglas en inglés).³ Aunque la UE adoptó una resolución sobre ‘menores no acompañados por un adulto que sean ciudadanos de otros países’ en 1997, ésta es relativamente débil y no provee un marco para mayor protección o atención. El Programa de La Haya también seguirá una agenda dominada por la seguridad que incluye la introducción de más medidas para restringir el acceso a la UE y mayor énfasis en encontrar soluciones fuera de la UE. Quienes promovemos la implementación plena de la Convención de Derechos del Niño somos críticos sobre las medidas supuestamente diseñadas para asistir a los niños desarraigados, pero que en realidad pueden colocarlos en mayor riesgo.

Niños y la política actual de asilo de la UE

Dentro del proceso hacia una política común de asilo de la UE (véase artículo en págs. 12-14) han aparecido una diversidad de directivas y regulaciones. Algunas pueden mejorar la atención a los niños, pero muchas de estas iniciativas han resultado diluidas y se han perdido oportunidades para satisfacer las necesidades de los niños refugiados e inmigrantes. Varios temas emergen de las Directivas:

Custodia

El SCEP promueve la representación adulta en todas las etapas del proceso de asilo para todos los niños desarraigados menores de 18. Los niños desarraigados pueden no comprender plenamente el procedimiento de determinación de asilo, o pueden sentirse atemorizados e intimidados por el mismo. Aunque varias de las Directivas consideran la prestación de custodia para los niños desarraigados, la aplicación de la frase ‘o cualquier otra representación apropiada’ invariablemente sigue a cada mención de la custodia. Esto debilita considerablemente estas referencias y es inconsistente con el enunciado de buena práctica del SCEP. La Directiva sobre Estándares Mínimos en Procedimientos de Asilo permite que los niños no acompañados por un adulto sean entrevistados como parte del proceso de asilo, sin que se requiera la presencia de un representante. La Directiva debilita aún más la provisión de custodia al establecer circunstancias en las cuales no debería asignarse un representante para actuar a favor de un niño desarraigado (estas incluyen el que un niño desarraigado pueda cumplir 18 antes de que se tome una decisión

sobre su solicitud de asilo, cuando pueden recibir asesoría legal gratuita o si está casado).

Habitación para los niños

La Directiva sobre Protección Temporal incluye una referencia a la necesidad de encontrar una ‘habitación apropiada’ para niños no acompañados por un adulto. La Directiva hace notar que donde sea posible esto debería lograrse con adultos dentro de su familia o con quienes haya viajado a Europa—pero también considera que la acomodación en centros de recepción es apropiada. Esto es preocupante ya que es difícil ver cómo las necesidades de los niños pueden ser satisfechas adecuadamente en tales situaciones.

Proceso de toma de decisiones

Dentro de las Directivas recientes hay algunas referencias a buscar los puntos de vista de los niños desarraigados, pero solo una referencia a formas de persecución específicamente a niños. La referencia a persecución específica a los niños es un desarrollo útil pero limitado si el niño sigue siendo el responsable de presentar pruebas, ya que puede tener dificultades en comprender, o explicar, por qué ha solicitado el asilo. La Directiva estaría fortalecida si hubiera incluido la necesidad de aplicar el ‘beneficio de la duda’ cuando los niños intentan demostrar sus circunstancias. Del mismo modo, no hay referencia a la edad y madurez del niño ni a cómo estos factores impactarán la habilidad del niño para comprender con exactitud las circunstancias de la salida de su país de origen y cómo presentar esto a las autoridades investigadoras.

Reunificación familiar

La Directiva sobre Reunificación Familiar define estrechamente la unidad familiar, restringiéndola a padres e hijos(as). Esto no considera la importancia cultural dentro de algunas comunidades de la familia extendida y las duras realidades de la vida para muchos niños no acompañados por un adulto, cuyos padres podrían estar muertos, desaparecidos o encarcelados. Los niños mayores de 15 años enfrentan derechos restringidos, quienes podrían tener que demostrar que dependen de sus padres y no pueden vivir solos ni sostenerse a sí mismos. También se considera someter a los niños mayores de 12 años a una prueba de integración y denegar a los que reprueben el derecho a la

reunificación. Esto es inconsistente con las provisiones de la Convención Europea sobre Derechos Humanos (Derecho a la Vida Familiar) y el artículo 1 de la CRC. En todos los casos, el ‘patrocinador’ del niño necesita haber tenido permiso de residencia por un año como mínimo.

En el texto de la Regulación de Asignación de Responsabilidad para la Evaluación de Solicitudes de Asilo en la UE, mejora el enfoque de la reunificación familiar e incluye una provisión para que los niños de un solicitante se unan a su familia en Europa. La regulación también contempla — si la base humanitaria lo dicta y es prácticamente posible — que los niños desarraigados sean reunidos con miembros de la familia en otros Estados miembros.

Ya que la definición de familia, de nuevo excluye a los miembros de la familia ‘extendida’, se puede negar a muchos niños desarraigados la reunificación con su principal encargado. Además, cuando un niño desarraigado ha viajado a través de más de un Estado de la UE, el Estado donde el niño solicita asilo será responsable de procesar la solicitud. Esta Directiva debería, por lo tanto, proveer salvaguardas para niños desarraigados en relación tanto al ‘interés genuino’ como a la estabilidad. Lamentablemente, los Estados miembros parecen ignorar muchas de las provisiones de la Directiva.

En la Directiva sobre Estándares Mínimos para Recepción hay un llamado para la pronta búsqueda de familiares y una recomendación para que aquellos que trabajan con niños desarraigados reciban capacitación. Esto es muy bien recibido. El SCEP enfatiza, sin embargo, que la búsqueda de familiares debería realizarse de forma confidencial de manera que no se exponga a la familia al peligro y que se adopte el Enunciado del SCEP sobre Buena Práctica.

Repatriación

La Directiva sobre la Definición de un refugiado y otras formas de protección, establece que los solicitantes de asilo pueden regresar a su país de origen si es posible regresar a un área del país (tal vez no donde han vivido previamente) considerada segura. De forma similar, pueden ser repatriados si se considera que organismos no estatales activos en el país pueden ofrecer protección. Esta no parece ser una respuesta apropiada para niños

que solo deberían volver al cuidado de un individuo específico, deseoso y capaz de cuidarles y donde tengan oportunidades para su desarrollo posterior.

Con la vista hacia adelante

El Programa de La Haya está tendiendo el marco para la respuesta de la UE hacia el asilo y la inmigración en diversas áreas. La segunda fase de la armonización — que debe completarse para 2010 — busca establecer un procedimiento único de asilo y un estatus uniforme para aquellos a los que se les otorga asilo o protección secundaria. Un estudio investigará la factibilidad de un procesamiento conjunto de las solicitudes de asilo tanto dentro como fuera de la UE. Las propuestas de procesar las solicitudes fuera del territorio de la UE son preocupantes en el caso de los niños. Dado que los niños potencialmente son en extremo vulnerables, mantenerlos en centros de procesamiento externos junto con adultos y sin sistemas adecuados para su protección podría

2005 sobre estándares mínimos para procedimientos de repatriación, los que tomarán en cuenta preocupaciones especiales respecto al orden y la seguridad pública. Específicamente, las propuestas incluirán el lanzamiento de un Fondo Europeo para la Repatriación y un representante especial para una política común de re-admisión. Además habrá programas de repatriación específicos a nivel regional y nacional. El SCEP ha preparado un documento sobre su posición con respecto a la repatriación de niños desarraigados que propone la repatriación voluntaria y la toma de decisiones dentro del contexto del interés genuino del niño.⁴ La repatriación sólo debería llevarse a cabo cuando se puede demostrar que implica un beneficio genuino para el niño tras una evaluación, planificación y preparación cuidadosas. Debería haber comunicación con las autoridades apropiadas en el país de origen y los niños solo deberían ser entregados a sus familias u otros encargados reconocidos. Cuando no se puede identificar a un encargado, es difícil ver cómo los organismos institucionales

pueden apoyar adecuadamente a un niño a través del difícil proceso de transición y reintegración que

sigue al regreso. En tales circunstancias no debe buscarse la repatriación como solución duradera.

Se fortalecerán los poderes para intercambiar información a través de las fronteras entre agencias de seguridad pública. Esto puede tener implicaciones positivas para los niños, por ejemplo, facilitar el intercambio de información sobre personas con un récord de abuso a niños para impedir que trabajen directamente con ellos. Actualmente esto no se hace y han habido casos recientes de pedófilos que cruzan fronteras sin ser detectados y obtienen empleo para trabajar con niños. No obstante, también hay implicaciones negativas: ¿qué otros usos se dará a esta información y cómo será protegida? Los niños que testifican contra sus traficantes, por ejemplo, lo hacen a costa de un gran riesgo personal. Tal información debe mantenerse confidencial para evitar potenciales venganzas contra el niño y su familia.

En el futuro inmediato podemos esperar ver una agenda política de asilo e inmigración fuertemente marcada por el tema de la seguridad y un programa sesgado hacia la repatriación. Para alcanzar medidas de protección positivas para los niños es esencial que:

- los Estados miembros de la UE busquen la armonización de políticas al más alto nivel de práctica actual y apliquen los estándares delineados en la CRC y el Enunciado del SCEP sobre Buena Práctica
- las autoridades encargadas se aseguren de que los intereses genuinos del niño se incluyan en toda legislación futura: los niños desarraigados son -primero y ante todo- niños
- la Resolución del Consejo sobre Menores no Acompañados por un Adulto que son Ciudadanos de Otro País, de 1997, sea actualizada, fortalecida y se le de fuerza de obligatoriedad legal
- los niños no sean retenidos en centros de procesamiento externos junto con adultos y sin sistemas adecuados para su protección
- los niños traficados sean percibidos como víctimas y no como criminales y las intervenciones sean informadas mediante procedimientos de protección al niño en lugar del mantenimiento de control de inmigración; deben adoptarse las recomendaciones establecidas en el excelente reporte del grupo experto de la UE sobre tráfico.⁵

Los niños necesitan los más altos estándares de protección. Un sistema común no debe arraigar simplemente el mínimo común denominador de las políticas y leyes de los Estados miembros, sino que debe considerar la práctica óptima y la forma más efectiva de proteger a los niños.

Diana Sutton es Oficial Europea de Save the Children en Bruselas. Correo electrónico: diana-savechildbru@skynet.be. Ferry Smith es Asesora para el Programa de Niños Desarraigados en Europa (www.separated-children-europe-programme.org). Correo electrónico: g.wostear@btopenworld.com.

1. www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf
2. www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports
3. La CRC es la convención más ampliamente ratificada en el mundo. Unánimemente adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1989, sus 54 artículos comprenden los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los niños. Véase: www.unicef.org/crc
4. www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/reports/return_paper_final.pdf
5. http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm

De forma perturbante, el Programa de La Haya no contempla la prevención de conflictos

ser peligroso y dañino para su desarrollo a largo plazo.

El Programa trae un nuevo énfasis en la dimensión externa del asilo y la migración. El objetivo es mejorar la capacidad de los Estados fuera de la UE respecto al manejo de la migración y protección de refugiados, promoción de mejor acceso a soluciones duraderas y atención a problemas prácticos asociados con el regreso de los emigrantes y solicitantes de asilo rechazados. Habrá un énfasis continuo en enlazar los debates de migración y desarrollo, lo que no necesariamente es positivo. Podríamos ver más 'cláusulas de condicionamiento'— apenas derrotadas previamente—que enlazan la ayuda para el desarrollo directamente a la migración controlada. Es preocupante que el Programa de La Haya no haga ninguna mención a la prevención de conflictos, una omisión significativa dado que investigaciones realizadas para el SCEP y otros ha establecido que la mayoría de los niños se mudan y viajan para huir de conflictos.

El Programa establece que si los inmigrantes deciden no regresar voluntariamente deben ser repatriados en contra de su voluntad. El Consejo comenzará discusiones a inicios de