

**European Network of Ombudspersons for Children
(Red Europea de Defensorías para la Infancia)**

Declaración institucional ad hoc sobre la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes¹ en las fronteras de la UE a la luz de la adopción del Pacto de la UE sobre Migración y Asilo

*Adoptada por la Asamblea General extraordinaria de ENOC del 13 de diciembre de 2024

Introducción

La Red Europea de Defensorías de Infancia (ENOC) ha expresado de manera reiterada y persistente su preocupación, emitiendo una serie de recomendaciones relativas a los "menores en situación de migración", y a la necesidad de aumentar la protección de sus derechos de conformidad con la normativa internacional y regional.

Recordamos la Declaración institucional de ENOC de 2006 sobre las obligaciones de los estados en relación con el trato de los menores no acompañados, la Declaración institucional de ENOC de 2013² sobre los "Menores en situación de migración", la Declaración institucional de ENOC de 2019 sobre la situación de personas menores migrantes en el interior de los buques de rescate en el Mediterráneo, la Declaración institucional de ENOC de 2019 sobre la intención de "Poner fin a la detención de menores en situación de migración", la Carta Abierta de ENOC de 2020 sobre la situación de emergencia que viven los menores migrantes atrapados en campamentos en la frontera entre Grecia y Turquía y en las islas griegas, la Declaración institucional de 2021 sobre las "Violaciones de los derechos humanos de los menores en situación de migración en el contexto de las devoluciones", y la Declaración de ENOC de 2022 sobre la protección de los derechos de los menores que huyen de la guerra de Ucrania.

Desde 2015, millones de niños, niñas y adolescentes han llegado a Europa en busca de seguridad y protección. Desde 2020 se han registrado más de 800.000 nuevas solicitudes de asilo de menores de edad en los países de la UE+, de las cuales, más de 113.000 corresponden a menores no acompañados o separados de sus familias³. Ahora que los Estados miembros de la Unión Europea (UE) se preparan para aplicar el Pacto sobre Migración y Asilo, es necesario establecer garantías eficaces para asegurar la protección efectiva de los derechos de estos niños, niñas y adolescentes.

¹ El Ararteko, en la traducción del concepto en inglés "children on the move" ha optado por utilizar indistintamente a lo largo del texto tanto el término niños, niñas y adolescentes migrantes como el de personas menores de edad en situación de migración, para referirse a este grupo de niños y niñas que cruzan fronteras internacionales y puedan ver afectados sus derechos por el Pacto de Migración y Asilo que en esta declaración se aborda.

² Tal como se define en la declaración de posición de ENOC sobre "[Menores en tránsito](#)", adoptada en la [17.ª Asamblea General Anual de ENOC](#) celebrada el 27 de septiembre de 2013 en Bruselas.

³ ACNUR, UNICEF y OIM, [Refugee and Migrant Children in Europe – Accompanied, Unaccompanied and Separated 2021](#)

Marco

La UE tiene la firme obligación de proteger eficazmente los derechos de los niños y niñas en virtud del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), las Observaciones Generales n.º 6 (2005) sobre el trato dispensado a los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, y n.º 14 sobre el derecho del menor a que su interés superior sea una consideración primordial, como fuentes de interpretación autorizada para los Estados miembros de la UE a la hora de aplicar el Pacto en relación con las personas menores de edad en situación de migración.

Casos de infracciones graves de los derechos de niños y niñas en las fronteras europeas

La violencia contra las personas menores en los pasos fronterizos de la UE está bien documentada. Los niños, niñas y adolescentes han sido sometidos con carácter sumario a palizas, intimidación, robo de bienes, detenciones arbitrarias, devoluciones y otras formas de abuso⁴. La violencia y los tratos inhumanos y degradantes contravienen directamente las obligaciones internacionales de los Estados europeos derivadas de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y otros instrumentos jurídicos internacionales.

A menudo se somete a los niños, niñas y adolescentes a devoluciones violentas y colectivas sin tener en cuenta su seguridad y bienestar, y sin acceso a un procedimiento de asilo individual u otras formas de protección. Esta práctica ha sido ampliamente documentada en toda Europa⁵ "La prohibición de devolución, recogida en los artículos 2 [...] y 3 [...] del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es absoluta "⁶ y toda expulsión colectiva de migrantes, tal como se define en el artículo 4 del Protocolo 4 del CEDH, debe cesar, especialmente en relación con las categorías especialmente vulnerables de personas refugiadas y migrantes, como es el caso de los menores de edad.

Además, tanto en las fronteras europeas como en los territorios de muchos Estados, los niños y niñas son sometidos de forma rutinaria a detenciones relacionadas con la migración⁷. En mayo de 2024, el presidente electo del Comité de los Derechos del Niño de la ONU y otros mecanismos de supervisión de los órganos de tratados y procedimientos especiales de la ONU han pedido a los Estados miembros de la UE que prohíban la detención de niños, niñas y adolescentes por motivos de inmigración en el contexto del Pacto de Migración de la UE. Afirman que, a falta de una prohibición regional unificada, los Estados miembros de la UE deben prohibir explícitamente en su legislación nacional la detención de menores por motivos de inmigración⁸. El interés superior del menor y el

⁴ Consejo de Europa, [Pushed beyond the limits: Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders](#).

⁵ Declaración de UNICEF, [UNICEF deeply concerned about instrumentalisation and pushbacks of children on Europe's borders](#).

⁶ Consejo de Europa, [Letter to the Prime Minister of Poland by Michael O'Flaherty, CommHR/MoF/sf 074-2024](#).

⁷ OIM, ACNUR y UNICEF, [Safety and dignity for refugee and migrant children: Recommendations for alternatives to detention and appropriate care arrangements in Europe](#).

⁸ Naciones Unidas, [Child immigration detention must be prohibited following adoption of EU migration and asylum pact, UN experts say | OHCHR](#), Comunicado de prensa, mayo de 2024 ; *M.H. y otros contra Croacia*, n.º

principio de presunción de minoría de edad respecto a los menores migrantes no acompañados *deben* respetarse desde el primer contacto con las autoridades estatales⁹, mientras que la extrema vulnerabilidad de la persona menor de edad debe ser un factor decisivo y prevalecer por encima de las consideraciones relativas a su condición de migrante irregular¹⁰.

El Pacto de la UE sobre Migración y Asilo suscita preocupación por el trato que reciben los niños, niñas y adolescentes en las fronteras europeas

El Pacto de la UE sobre Migración y Asilo (el Pacto), adoptado el 10 de abril de 2024, introduce varias medidas que, si bien pretenden gestionar la migración de manera más eficaz, pueden conducir inadvertidamente a un aumento de los rechazos y la violencia en las fronteras europeas, afectando a los menores en situación de migración, incluidos los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de sus familias. El énfasis en el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores y en la rapidez de los procedimientos fronterizos podría presionar a los Estados miembros para abordar los cruces irregulares de forma más agresiva, pudiendo llegar incluso a rechazar a los menores desplazados forzosamente sin permitirles solicitar asilo. El Pacto también se centra en mejorar la eficacia y el número de retornos de inmigrantes a sus países de origen o tránsito. Este énfasis podría empujar a los Estados miembros a emprender acciones de devolución como forma de eludir los complejos procesos que conllevan las expulsiones formales.

Además, aunque el Pacto pretende distribuir a los solicitantes de asilo de forma más equitativa entre los Estados miembros mediante mecanismos de reparto de responsabilidades, las dificultades para aplicar estos mecanismos pueden llevar a los Estados de primera entrada a recurrir a la expulsión para evitar verse desbordados por un gran número de llegadas. Además, el Pacto amplía la aplicación del concepto de "tercer país seguro", que permite el retorno de las personas solicitantes de asilo a países que se considera que proporcionan una "protección efectiva". Sin embargo, los Estados podrían interpretar esto en sentido amplio para justificar devoluciones a países vecinos sin una evaluación adecuada del interés superior del menor y de su edad y, al hacerlo, violar la obligación de garantizar la seguridad de la persona menor de edad y su derecho a la supervivencia y al mayor nivel de desarrollo posible.

La falta de mecanismos de aplicación claros en el Pacto suscita preocupación sobre la protección de los derechos humanos en las fronteras. Sin una supervisión y una rendición

[15670/18](#) y [43115/18](#), § 236, 18 de noviembre de 2021; Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), [Informe al Gobierno griego sobre la visita a Grecia realizada por el CPT del 20 de noviembre al 1 de diciembre de 2023](#), CPT/Inf (2024) 21.

⁹ *Darboe y Camara c. Italia*, n.º [5797/17](#), §§ 139 y 153, 21 de julio de 2022.

¹⁰ *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga contra Bélgica*, n.º [13178/03](#), § 55, TEDH 2006-XI; *Darboe y Camara*, § 173; *Muskhadzhiyeva y otros contra Bélgica*, n.º [41442/07](#), §§ 55 y 63, 19 de enero de 2010; *Kanagaratnam c. Bélgica*, no. [15297/09](#), § 62, 13 de diciembre de 2011; y *Popov contra Francia*, n.º [39472/07](#), § 91, 19 de enero de 2012; N.T.P. y otros contra Francia, n.º 68862/13, § 44, 24 de mayo de 2018, entre otros.

de cuentas sólidas, los Estados miembros podrían dar marcha atrás sin apenas consecuencias. Además, el hecho de que el Pacto se centre en la rapidez de los procedimientos de asilo y devolución en las fronteras podría comprometer la exhaustividad de las evaluaciones de asilo, dando lugar a situaciones en las que las personas -incluidos niños, niñas y adolescentes- sean deportadas antes de que sus solicitudes sean examinadas adecuadamente. Se aplican procedimientos acelerados con garantías más limitadas en función de la nacionalidad, la ruta migratoria o el punto de entrada de los solicitantes, lo que hace que el derecho de apelación sea poco realista para los solicitantes de asilo, incluidos niñas, niños y adolescentes, pudiendo incluso comprometer la realización de un juicio justo y que se generen más amenazas para los derechos de la infancia.

En situaciones de crisis, la instrumentalización o *fuerza mayor* se deja a la discreción de los Estados miembros, lo que les permite establecer excepciones a las normas del Pacto en condiciones específicas y según su propia interpretación. No está claro qué procedimientos se aplicarán en su lugar, pero podrían incluir la denegación de acceso a las personas, incluidas aquellas menores de edad, en las fronteras, o la aplicación de otro tipo de régimen, tramitando a todas las personas que lleguen a través de un procedimiento de asilo fronterizo con garantías procesales limitadas y condiciones materiales reducidas.

Estos aspectos del Pacto contribuyen a la probabilidad de que se produzcan más devoluciones, más detenciones *de facto* y, en definitiva, una mayor dependencia de los flujos migratorios, ya que los Estados miembros pueden dar prioridad a la disuasión, el cierre de fronteras y las devoluciones rápidas frente a la protección de los derechos de la infancia migrante y el acceso a los procedimientos de asilo.

El Pacto de la UE sobre Migración y Asilo puede empeorar la situación de los menores no acompañados en las fronteras por varias razones

Los procesos y estructuras establecidos por el Pacto están pensados para proteger a los menores no acompañados, pero en realidad es poco probable que impidan la vulneración de los derechos humanos de los menores que buscan seguridad y protección en Europa. El Pacto introduce procedimientos fronterizos acelerados destinados a procesar y devolver rápidamente a las personas inmigrantes. Estos procesos acelerados pueden no tener en cuenta adecuadamente la identificación de los menores no acompañados y la determinación de su edad y, por tanto, de sus necesidades y vulnerabilidades específicas, lo que conduce a una consideración inadecuada de sus solicitudes de asilo y necesidades de protección, o incluso a su exclusión de la reunificación familiar. El énfasis en el control en las fronteras y la tramitación rápida puede dar lugar a un aumento de las detenciones, incluso de menores no acompañados¹¹.

Dado que es probable que los países de primera entrada sigan expuestos a la "presión" de las llegadas, hasta que los nuevos mecanismos de reparto de responsabilidades y solidaridad sean plena y eficazmente operativos, sigue existiendo el riesgo de que continúen, y potencialmente aumenten, las persistentes denuncias de rechazos y vulneraciones de sus derechos en las fronteras.

¹¹ En este sentido, los Estados miembros de la UE deben tener en cuenta la [Observación general n.º 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados fuera de su país de origen \(2005\), CRC/GC/2005/6](#) como fuente de orientación autorizada a la hora de aplicar el Pacto en relación con los menores no acompañados.

A menos que los mecanismos de reparto de responsabilidades y solidaridad previstos por el Pacto sean realmente eficaces, éste no resolverá la "presión" sobre los Estados de primera entrada. Para mitigar el riesgo de que se produzcan vulneraciones de los derechos humanos en las fronteras y de que se erosione aún más el derecho a solicitar asilo, se deben establecer suficientes garantías de los derechos humanos, incluidos mecanismos de supervisión eficaces e independientes, evaluaciones cuidadosas de la vulnerabilidad y derivación rápida a servicios adaptados (como servicios de protección a la infancia y asistencia sanitaria), provisión de información crítica y asistencia jurídica, sistemas para la investigación nacional rápida y eficaz de presuntos malos tratos. La UE y sus Estados miembros deben dar prioridad a las inversiones económicas y operativas para dotar adecuadamente de recursos a los sistemas nacionales de asilo y acogida. En lugar de intentar disuadir a toda costa a la gente de llegar a Europa, los Estados deberían centrarse en defender los derechos fundamentales y la dignidad de las personas.

No obstante, **al adaptar la legislación nacional a los requisitos del Pacto, los Estados deben velar por que se respeten los siguientes principios sobre la protección de los niños, niñas y adolescentes que se desplazan cruzando las fronteras:**

- **Los derechos de todos los niños y niñas deben ser respetados, protegidos y cumplidos, independientemente de su condición, sin discriminación de ningún tipo.** Esto incluye la igualdad de acceso al territorio, el asilo, los servicios de acogida y la protección ante la ley.
- **El interés superior del menor debe ser la consideración primordial en todas las acciones relativas a los niños, niñas y adolescentes migrantes,** incluidas las no acompañadas y separadas de su familia. Este principio debe guiar todas las decisiones, incluidas las relacionadas con el control fronterizo, el trato por parte del personal de fronteras, los procedimientos de asilo y las devoluciones¹².
- **Debe respetarse el derecho a la identidad,** garantizando que todos los niños, niñas y adolescentes que crucen las fronteras europeas estén identificados, documentados y registrados.
- **Los niños, niñas y adolescentes migrantes que se desplacen merecen la oportunidad de vivir en un entorno acogedor e integrador.** Por lo tanto, todos los Estados receptores, además de respetar el derecho a la identidad, deberán tomar las medidas necesarias para aplicar políticas eficaces e integradoras.
- **Todos los niños y niñas tienen un derecho inherente a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Los Estados deben abstenerse de tomar medidas que pongan en peligro este derecho o les expongan a condiciones que puedan conducir a su violación,** incluso mediante devoluciones ilegales o deportaciones a terceros países donde no se pueda garantizar este derecho.
- **Los niños y niñas tienen derecho a expresar sus opiniones en todos los asuntos que les afecten** y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en función de su edad y madurez. Los procedimientos en las fronteras deben tener en cuenta las necesidades de los niños y niñas y facilitar su participación de manera significativa.

¹² En este sentido, es imperativo que los Estados miembros de la UE tengan en cuenta la [Observación General n.º 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial \(2013\), CRC/CG/14](#) como fuente de orientación autorizada a la hora de aplicar el principio/derecho del interés superior en el contexto del Pacto de la UE.

- **Las personas menores de edad deben estar protegidos contra la tortura y el trato inhumano o degradante en todo momento**, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Cualquier forma de violencia, abuso o coacción contra los niños y niñas en situación de migración debe ser rigurosamente prevenida y castigada, de acuerdo con las obligaciones de los Estados de respetar y proteger los derechos de *todos* los niños, niñas y adolescentes.
- **Los Estados deben garantizar que todos los niños y niñas desplazados con experiencia de traumas y malos tratos** sean efectivamente identificados y reciban atención médica y psicológica adaptada a sus necesidades específicas.
- **Los niños, niñas y adolescentes migrantes nunca deben ser detenidos** ni privados de libertad por motivos relacionados con la migración, incluida su situación migratoria o la de sus referentes adultos. La detención de menores de edad migrantes y solicitantes de asilo debido a su situación migratoria o a la de sus referentes adultos nunca responde al interés superior de la niña, niño o adolescente y siempre constituye una vulneración de los derechos de éste¹³. Deben erradicarse las políticas y prácticas que den lugar a la detención migratoria de niños desplazados (incluso *de facto*). Se deben buscar alternativas a la detención, y los menores de edad y las familias deben ser ubicados en entornos seguros, separados de los adultos ajenos a la familia, de manera que se garantice una atención adecuada, alimentación y acceso a los servicios, incluida la educación.
- **Los niños, niñas y adolescentes en situación de migración, desplazados o en tránsito nunca deben ser objeto de devolución.** A todas las personas menores de edad se les debe permitir entrar en un territorio, solicitar asilo y garantizar que su caso se evalúe individualmente y reciba la debida consideración. Todas las operaciones en las fronteras exteriores de la UE deben respetar el principio de no devolución y el deber internacional de rescatar a las personas en peligro en el mar¹⁴.
- **Hay que esforzarse por mantener unidas a las familias y reunir a los menores no acompañados con sus familias siempre que redunde en el interés superior del menor.** Deben realizarse esfuerzos para identificar a todas las niñas, niños y adolescentes o a los/las que afirman serlo, lo antes posible, y respetar la obligación de un enfoque multidisciplinar para la evaluación de la edad, el derecho a no ser separados de la familia, la minimización del uso de exámenes médicos intrusivos y las obligaciones de garantizar que todos los niños y niñas no acompañados tengan un representante cualificado designado en el punto de llegada, sin demora ni condiciones previas, como paso fundamental para proteger sus derechos.
- **Los sistemas de acogida** deben ser eficaces y estar plenamente preparados para atender las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes migrantes y desplazados.
- **Se deben implementar protecciones adicionales para las niñas, niños y adolescentes especialmente vulnerables, como los no acompañados y separados de sus familias, los discapacitados, las víctimas de la trata de seres humanos o los que necesitan cuidados médicos especiales.** Se deben evaluar,

¹⁴ [Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar \(SOLAS\), 1974](#); y [La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982](#)

identificar y abordar sus necesidades específicas con prontitud, seguridad y eficacia. Los menores de 18 años no acompañados no deben ser internados en centros de acogida para personas adultas, ni siquiera mientras se encuentren pasando por un proceso de evaluación de su edad.

- **Los niños, niñas y adolescentes deben tener acceso efectivo y sin dilaciones a información precisa y adaptada a su edad sobre: sus derechos, los mecanismos de defensa y revisión disponibles, lo que implica un procedimiento (duración y lugar, servicios de apoyo, posibles resultados y consecuencias), la disponibilidad de medidas de protección, de mecanismos de reparación y de cualquier otro servicio durante el procedimiento**¹⁵. Deberá contratarse a intérpretes o mediadores culturales para garantizar que los niños y niñas reciban toda la información necesaria de forma comprensible para ellos y adecuada a su edad y madurez, y también deberá facilitárseles asistencia/asesoramiento y representación jurídica gratuita. Deben existir mecanismos eficaces para supervisar el trato que reciben los niños y niñas que se desplazan por las fronteras, garantizando el cumplimiento de las normas internacionales y regionales de derechos humanos.
- **Los organismos independientes deben tener autoridad para investigar, remitir y abordar las vulneraciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de mecanismos independientes de vigilancia fronteriza durante los procedimientos de control y fronteras.** El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas y otros expertos de la ONU han declarado que están dispuestos a ayudar a los Estados miembros en la pronta creación de estos mecanismos independientes y a colaborar con ellos¹⁶. Los Estados deben garantizar que las personas menores de edad tengan acceso a la justicia y a recursos efectivos independientemente de su situación e invertir esfuerzos para acabar con la impunidad de las violaciones de derechos.
- **Cada Estado miembro debe proporcionar los medios adecuados y el apoyo pertinente a los organismos de vigilancia de los derechos humanos en las fronteras**¹⁷, tanto si son nuevos como si ya existen previamente, para garantizar el cumplimiento del principio del interés superior del menor y de las garantías necesarias durante los procedimientos fronterizos de control y asilo.
- Los guardias fronterizos, los funcionarios de inmigración, los servicios sociales y **todo el personal que participe en la recepción y tramitación de niños y niñas migrantes deben recibir formación** sobre información adaptada a la infancia, **los derechos de infancia y adolescencia y los estándares de protección** para garantizar que tramitan los casos de una forma adecuada y con humanidad.

¹⁵ Consejo de Europa, [Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los niños, 2011.](#)

¹⁶ *Ibid.* 7

¹⁷ [Artículo 10 del Reglamento \(UE\) 2024/1356](#) y [El apartado 4 del artículo 43 del Reglamento \(UE\) 2024/1348.](#)