



**Recomendación CM/Rec(2007)9
del Comité de Ministros a los Estados miembros
sobre proyectos de vida para menores migrantes no acompañados**

*(Aprobada por el Comité de Ministros el 12 de julio de 2007
en la reunión número 1002 de los Representantes de los Ministros)*

El Comité de Ministros, en virtud del Artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es lograr una mayor unidad entre sus Estados miembros;

Recordando el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (STE núm. 5) y sus Protocolos;

Recordando la Carta Social Europea (revisada) de 1996 (STE núm. 163);

Recordando el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005 (STCE núm. 197);

Recordando la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos facultativos;

Recordando la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967;

Recordando la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y sus dos Protocolos;

Habiendo considerado la Observación General núm. 6 (2005) del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen;

Habiendo considerado los principios rectores entre organismos aplicables a los niños no acompañados y separados, adoptados en 2004 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Comité Internacional de Rescate (IRC), la organización Save the Children del Reino Unido (SCUK) y World Vision International (WVI);

Habiendo considerado las Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 1997 sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo, y las Directrices del ACNUR de 2006 sobre la Determinación del interés superior del menor;

Considerando la Recomendación 1596 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la situación de los jóvenes migrantes en Europa y la Recomendación 1703 (2005) sobre la protección y ayuda a los niños no acompañados solicitantes de asilo;

Habiendo considerado los veinte principios rectores sobre el retorno forzado adoptados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2005;

Considerando la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores no Acompañados en Europa adoptada por la Alianza Internacional Save the Children Alliance en Europa y por el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados en 2004;

Habida cuenta de los trabajos de la Conferencia Regional del Consejo de Europa titulada “Migración de menores no acompañados: actuar en el interés superior del menor”, celebrada en Málaga (España), los días 27 y 28 de octubre de 2005 y, en particular, sus conclusiones;

Considerando que en los Estados miembros del Consejo de Europa o en sus fronteras hay cada vez más menores migrantes no acompañados que están solos, en situación de vulnerabilidad, alejados de su entorno familiar, separados de sus padres o familiares y expuestos a riesgos múltiples;

Considerando que las políticas de inmigración en general, y en materia de menores no acompañados en particular, requieren una serie de medidas aparte del control de fronteras y las acciones contra la migración irregular;

Subrayando la necesidad de mejorar la gestión de la migración de menores no acompañados para superar las dificultades que tienen los Estados miembros para ocuparse de ellos;

Considerando la necesidad de reducir los riesgos que corren los menores no acompañados, quienes ponen en peligro su salud, su desarrollo y en algunos casos su vida;

Considerando la necesidad de ayudar a los países de origen a informar sobre los riesgos, peligros y vulnerabilidades relacionados con la situación de los menores migrantes no acompañados y a disuadir su migración;

Considerando que el interés superior del menor no acompañado debe primar en toda decisión que le afecte y que toda acción debe proteger sus derechos y seguridad y promover su desarrollo personal;

Subrayando que la diversidad y heterogeneidad de la situación de los menores migrantes no acompañados en cuanto a su origen, género, historial personal, diversidad cultural, situación jurídica o cualquier otra condición, debe abordarse con un enfoque individualizado, multidisciplinar y participativo;

Convencidos de que los Estados miembros del Consejo de Europa y los no miembros del mismo pueden aumentar su cooperación y contribuir así a la búsqueda de soluciones duraderas para y con los menores migrantes, que les permitan crear proyectos de vida que les aseguren un futuro mejor,

Recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros:

a. que tomen medidas para adoptar en sus políticas, legislaciones y prácticas, los principios y medidas estipulados en el Apéndice a la presente Recomendación;

b. que promuevan la aplicación de estos principios y medidas por parte de los organismos gubernamentales pertinentes y de las autoridades que participan directa o indirectamente en la elaboración y aplicación de políticas nacionales en materia de menores migrantes no acompañados, y

c. que ratifiquen cuanto antes el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005, si aún no lo han hecho.

Apéndice a la Recomendación CM/Rec(2007)9

I. Conceptos

Proyectos de vida

1. La finalidad de los proyectos de vida es el desarrollo de las capacidades del menor que le permitan adquirir y reforzar las aptitudes necesarias para convertirse en un miembro independiente, responsable y activo de la sociedad. A tal efecto, los proyectos de vida, en plena consonancia con el interés superior del menor, definido en la Convención sobre los Derechos del Niño, persiguen objetivos relacionados con la integración del menor, el desarrollo personal y cultural, el alojamiento, la salud, la formación académica y profesional, y el empleo.
2. El proyecto de vida es un instrumento individual, basado en un acuerdo de duración determinada entre el menor no acompañado y las autoridades competentes. En el proyecto se definen las perspectivas de futuro del menor, se promueve su interés superior sin discriminación alguna y se aporta una respuesta a largo plazo a las necesidades del menor y de las partes interesadas.
3. Los proyectos de vida constituyen una solución duradera, tanto para los Estados miembros como para los propios menores, a los desafíos que plantea la migración de menores no acompañados. Por consiguiente, deberán ser un instrumento de política integrado al que podrán recurrir los Estados miembros para atender las necesidades de estos menores y hacer frente a las numerosas dificultades que genera esta migración.

Menores migrantes no acompañados

4. Esta Recomendación trata de los menores migrantes no acompañados que se encuentran fuera de su país de origen, con independencia de su situación jurídica, de los motivos de su migración y de si solicitan o no asilo. La expresión ‘menores no acompañados’ comprende a niños desamparados y los niños que han sido abandonados a su propia suerte después de entrar en el territorio de un Estado miembro.
5. Los menores no acompañados son niños menores de 18 años que han sido separado de sus padres u otros familiares y no están bajo la tutela de un adulto que, por ley o costumbre, es responsable para con el menor.
6. Los niños desamparados son niños menores de 18 años que han sido separados de su padre y de su madre, o de su anterior tutor legal o habitual, aunque no necesariamente de otros familiares. Es decir, puede tratarse de niños acompañados por otros miembros adultos de la familia.

II. El proyecto de vida: un instrumento de política integrado

7. Todo proyecto de vida se basa en un enfoque exhaustivo, integrado y, por ende, multidisciplinar.
8. Todo proyecto de vida ha de ser integral y debe tener en cuenta la situación específica del menor. En particular, debe tomar en consideración los siguientes factores:
 - i. el perfil del menor: edad, sexo, identidad, situación jurídica, cultura de origen, nivel escolar, desarrollo psíquico y madurez, traumas que pueda sufrir, salud, y experiencia y aptitudes profesionales;
 - ii. el itinerario de la migración del menor: factores que determinaron su partida, circunstancias del viaje, duración de la estancia y condiciones de vida en los países en tránsito y en Europa;

iii. el entorno familiar del menor y, especialmente, la naturaleza de sus vínculos familiares;

iv. las expectativas del menor y sus deseos y percepciones;

v. la situación en el país de origen: el contexto político, legislativo, socioeconómico, educativo y cultural, la situación en cuanto a los derechos humanos (teniendo en cuenta la discriminación por motivos de etnia, religión y sexo, y otros posibles riesgos), la disponibilidad de asistencia y apoyo adecuados, en particular la acogida;

vi. las garantías especiales que puedan obtener los menores no acompañados solicitantes de asilo, en particular en lo relativo a la *no expulsión* y la búsqueda de soluciones duraderas, y

vii. la situación del país de acogida: el contexto político, legislativo y sociocultural; la existencia de oportunidades para el menor, incluido el nivel y grado de apoyo disponible; la posibilidad de quedarse en el país de acogida; las oportunidades en materia de integración en el país de acogida.

9. Los menores migrantes no acompañados deben poder disfrutar de todos los derechos reconocidos por las normas internacionales y europeas, en particular por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en la que se establecen las condiciones necesarias para la realización de sus proyectos de vida. A los efectos de garantizar un acceso efectivo a estos derechos, los Estados miembros deben tomar medidas adecuadas, especialmente en los ámbitos, político, jurídico, social, sanitario, educativo, económico y cultural.

10. Para contribuir a la plena realización de los proyectos de vida, la coordinación de políticas y prácticas debe considerarse una prioridad. Por consiguiente, los Estados miembros deben adoptar las medidas siguientes:

i. crear y/o ayudar a entidades nacionales encargadas de la coordinación de los diversos organismos que se ocupan de los menores migrantes no acompañados y, si procede, atribuir los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para crear tales entidades;

ii. crear y gestionar redes europeas de intercambio de información en las que, además de los países de origen, de tránsito y de acogida, participen también las organizaciones internacionales pertinentes y representantes de la sociedad civil, e

iii. intensificar la cooperación con los Estados no miembros que constituyan los principales países de origen de los menores migrantes no acompañados, con el fin de establecer relaciones de confianza duraderas, basadas en una definición clara de las respectivas responsabilidades en la realización de los proyectos de vida de los menores.

11. Los acuerdos bilaterales deben especificar las condiciones mínimas que han de existir para que los menores migrantes no acompañados puedan llevar a cabo los proyectos de vida en sus países de origen y prever el intercambio de información entre los asistentes sociales especializados en la tutela de menores.

12. En el marco de su cooperación, los Estados miembros deben abstenerse de divulgar información sobre los solicitantes de asilo y refugiados.

13. Además de los programas nacionales de cooperación con los países de origen, se deben mantener y aumentar las relaciones con las autoridades locales o representantes de ONG que se ocupan directamente de menores no acompañados.

14. Los Estados miembros, en colaboración con los países de origen, deben fomentar campañas de información y sensibilización acerca de los riesgos que conlleva la migración de

menores, en particular los relativos a las redes de inmigración clandestina, la explotación de menores y el crimen organizado.

III. Proyectos de vida: un compromiso mutuo

15. Los proyectos de vida deben formalizarse mediante un acuerdo por escrito en el que se describan los compromisos respectivos de las dos partes, firmados por éstas y/o por el tutor del menor migrante no acompañado.

16. Los proyectos de vida deben constar de objetivos individualizados y flexibles que ha de perseguir el menor, de disposiciones para supervisar su realización y de una evaluación periódica basada en el intercambio de información entre el menor y las autoridades competentes. Además, deben tener en cuenta el perfil y las expectativas del menor migrante no acompañado, así como las oportunidades que le ofrecen el país de acogida y el país de origen.

17. Las autoridades competentes deben velar por que los proyectos de vida incluyan medidas de protección de los menores para ayudarles a alcanzar los objetivos mencionados. Estas medidas estarán destinadas a que el menor tenga acceso a:

- alojamiento adecuado;
- ayuda especializada por parte de personal debidamente capacitado;
- tutores y/o representantes legales con formación específica;
- información clara y completa sobre su situación en un idioma que comprenda, y
- servicios básicos, en particular comida, asistencia sanitaria y educación.

18. Las autoridades competentes deben efectuar cuanto antes un análisis de la situación familiar del menor no acompañado y dar prioridad a la búsqueda de sus padres o del tutor legal o habitual para, siempre que sea posible y a tenor del interés superior del menor, ponerse en contacto directo o indirecto con ellos con miras a una posible reunificación de la familia.

19. Las autoridades competentes deben garantizar la financiación de todas las actividades destinadas a la identificación, el alojamiento, la evaluación de la situación y la protección de los menores migrantes no acompañados.

20. Los proyectos de vida deben crear condiciones favorables para garantizar un verdadero diálogo entre las autoridades competentes y los menores migrantes no acompañados, con el fin de hacerles entender las oportunidades que se les ofrecen y fomentar su participación e implicación en todas las fases de elaboración y realización de sus proyectos de vida.

IV. Condiciones necesarias para la realización de los proyectos de vida

21. Los Estados miembros deben definir las responsabilidades de cada parte, en particular las autoridades nacionales y locales, los servicios sociales, los educadores, las familias y los representantes legales, en la realización y supervisión de los proyectos de vida, y velar por su coordinación. En particular, los Estados miembros deben suministrar una adecuada financiación y distribución de fondos.

22. Los Estados miembros deben establecer o reforzar los procedimientos destinados a la identificación y registro de menores migrantes no acompañados, así como la expedición de los documentos necesarios, con inclusión, si procede, de los de documentos viaje adecuados.

23. Debe prestarse atención especial a los menores no acompañados solicitantes de asilo. Los procedimientos de asilo no deben alterar la preparación y realización efectivas de los proyectos de vida de esos menores, quienes necesitan mayor protección, en particular en lo que respecta al principio de *no expulsión*.

24. Dependiendo de sus objetivos concretos, el proyecto de vida puede llevarse a cabo en el país de acogida, en el país de origen o bien una parte en el de país de acogida y otra en el de origen. En casos particulares, por ejemplo una reunificación familiar en la que los padres residen legalmente en un tercer país, el proyecto de vida podrá llevarse a cabo en dicho país. En tal caso, además de las medidas mencionadas en los párrafos 28 y 29, los Estados miembros deben facilitar la partida del menor y la realización de su proyecto de vida en dicho país.

Proyectos de vida en el país de acogida

25. Mientras el proyecto de vida se lleve a cabo en el país de acogida, el Estado miembro debe garantizar que el menor no acompañado tenga acceso a cursos del idioma del país de acogida y a la educación y/o formación profesional adecuada en las mismas condiciones que los nacionales. El menor debe tener además la posibilidad de acceder al mercado laboral.

26. Cuando un menor esté realizando su proyecto de vida y se acerque a la mayoría de edad, se le deberá conceder un permiso de residencia temporal por el tiempo necesario para terminar su proyecto de vida, siempre y cuando demuestre un serio interés en formación académica o profesional y la voluntad de integrarse en el país de acogida.

Proyectos de vida en el país de acogida y en el país de origen

27. Cuando los proyectos de vida comiencen en el país de acogida y continúen en el país de origen, los Estados miembros debe hacer todo lo posible para garantizar su continuidad y conclusión satisfactoria.

Proyectos de vida en el país de origen

28. Cuando el proyecto de vida se realice en el país de origen, los Estados miembros deben definir las condiciones que permitan llevarlo a buen término. Estas condiciones serán, cuando menos, las siguientes:

- i. consideración de las necesidades correspondientes a la edad y el grado de madurez del menor;
- ii. acogida, protección, tutela y asistencia adecuadas en el país de origen, ya sea por los padres o el tutor y/o su representante legal, o por autoridades gubernamentales o no gubernamentales, que respeten siempre el interés superior del menor;
- iii. participación de las autoridades locales en la realización del proyecto de vida en el país de origen, comprendidas las medidas de protección del menor, los servicios sociales, sanitarios y educativos, así como la selección de entidades locales (por ejemplo, ONG) capaces de ayudar en la realización y supervisión del proyecto de vida, y
- iv. financiación, en la medida de lo posible, de cursos de formación para personal especializado o entidades locales que colaboren en el proyecto de vida.

29. En caso de que el menor regrese a su país de origen, los Estados miembros deben solicitar la colaboración de organizaciones no gubernamentales u organizaciones internacionales competentes en este ámbito, por ejemplo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con arreglo a sus respectivos mandatos.

V. Estrategia de comunicación y seguimiento de la recomendación

30. Los Estados miembros deben tomar medidas específicas para identificar e informar a profesionales que trabajan, por ejemplo, en organismos e instituciones a cargo de la acogida, la asistencia social, y la protección y supervisión de menores migrantes no acompañados. Para

ello podrían recurrir a campañas de sensibilización, cursos de formación, conferencias y seminarios, redes de intercambio de experiencia (asociaciones) o cualquier otra forma que permita mejorar sus conocimientos y experiencia en este ámbito. Los Estados miembros deben informar a las autoridades competentes de los países de origen y de tránsito acerca de los principios que figuran en la presente recomendación.

31. Para promover los proyectos de vidas, los Estados miembros también deben divulgar los principios consignados en la presente recomendación, especialmente a los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y otros actores. El objetivo es sensibilizar la opinión pública acerca de la migración y la presencia inevitable de menores no acompañados en los Estados miembros, su fragilidad y los riesgos que representa para ellos la precariedad de su situación, así como la necesidad de que las autoridades competentes los pongan bajo su tutela por medio de los proyectos de vida.

32. Se alienta a los Estados miembros a que definan indicadores que permitan analizar la forma en que los proyectos de vida se formulan, realizan y evalúan en sus respectivos países.

33. Se insta a los Estados miembros a que, en la medida de lo posible, enumeren las medidas adoptadas para aplicar la presente recomendación en sus respectivos informes nacionales sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.