

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho «ad referendum» en Rabat el 6 de marzo de 2007
[BOE n.º 70, de 22-III-2013]

Repatriación de menores marroquíes no acompañados

Las relaciones entre Marruecos y España en materia de menores no acompañados se remontan al *Memorándum de entendimiento sobre repatriación asistida de menores no acompañados*, firmado en Madrid el 23 de diciembre de 2003, cuyo éxito fue reducido o nulo.

Con el objetivo de impulsar estas relaciones, y en el marco de la VII reunión de alto nivel hispano-marroquí, se celebró el *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007*, justo en un momento en que la llegada de menores marroquíes no acompañados a España había comenzado a ser alarmante. Y lo cierto es que a pesar de que este Acuerdo no ha entrado en vigor hasta el pasado 2 de octubre de 2012, tras esperar durante más de cinco años la ratificación por parte de Marruecos, el flujo de menores marroquíes en patera a nuestras costas bajó drásticamente tras la firma de este Acuerdo.

Se trata de un texto en que se han cuidado meticulosamente las formas. Se alude a la normativa internacional de protección de los menores y se reafirman ambos Estados en que el interés superior del menor debe constituir la base de toda cooperación.

Este Acuerdo, como el celebrado con Senegal [*Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción*, hecho «ad referendum» en Dakar el 5 de diciembre de 2006 (BOE n.º 173, de 18-VII-2008)], en vigor desde el 1 de julio de 2008, tiene una estructura tripartita, distinguiendo entre acciones de prevención, medidas de protección y acciones en materia de retorno.

Los objetivos generales que el Acuerdo persigue son, de un lado, establecer un marco de trabajo conjunto en materia de prevención de la emigración ilegal de menores de edad no acompañados y de protección y de retorno de estos menores y, de otro, consolidar un diálogo permanente y facilitar el intercambio de datos e información con vistas a tratar de manera eficiente la prevención de la emigración de los menores de edad no acompañados, su protección y su retorno. Las autoridades competentes

a las que se encomiendan tales objetivos son, por parte de España, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) y por parte de Marruecos, el Ministerio de Desarrollo Social, de la Familia y de la Solidaridad (hoy, Ministerio de Solidaridad, de la Mujer, de la Familia y de Desarrollo). Entre sus objetivos específicos se encuentran la adopción de medidas de prevención centradas en el desarrollo social y económico de las zonas de origen de los menores de edad no acompañados, así como en la lucha contra las redes de tráfico de personas, la adopción de medidas de asistencia y protección de los menores marroquíes no acompañados que se encuentren en territorio español y favorecer el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o a la institución de tutela del país de origen, así como su reinserción social.

Las acciones de prevención se perfilan desde dos ángulos: de un lado, las labores de sensibilización o de advertencia de los riesgos que conlleva la emigración que necesitan además de una labor activa de cooperación al desarrollo en las zonas de donde provienen mayoritariamente estos menores para evitar su fracaso; de otro, se intenta combatir la práctica del tráfico ilegal de personas.

En cuanto a las medidas de protección, se obliga a las autoridades españolas a proporcionar a las autoridades marroquíes toda la información sobre el menor, en el plazo de un mes a partir de la fecha de la entrada ilegal del menor en territorio español. A su vez, las autoridades marroquíes procederán a la identificación del menor y de su familia y a la expedición de la documentación que demuestre su nacionalidad en un plazo de tres meses a partir de la entrega de la documentación y/o información sobre el menor por parte de las autoridades españolas (artículo 4).

De forma sospechosa, el último apartado del artículo 4 establece que las partes llegarán a un acuerdo previo sobre el caso de menores que puedan ser objeto de regreso y asimismo sobre su número. La redacción del precepto hace sospechar que pueda girar en torno a un cupo la repatriación de menores, cuando, si se tuviera en cuenta el interés del menor, cada caso habría de ser analizado particularizadamente y no cabría llegar a repatriaciones genéricas que es lo que se puede deducir de la redacción de este apartado. El Comité de los Derechos del Niño ha manifestado claramente que los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior.

En lo relativo a las acciones en materia de retorno, además de especificar que quedará sujeta a la normativa española e internacional, vuelve a aparecer el principio del interés superior de los menores de edad, principio que las partes se obligan a preservar para garantizar, en cada caso, las condiciones de la reunificación familiar efectiva o su entrega a cargo de una institución de tutela. Además, se obligan a cooperar en el establecimiento de un dispositivo de acogida dotado con recursos materiales y humanos cualificados, tanto públicos como privados o que procedan de ONG que trabajan en el ámbito de la protección de la repatriación de menores (artículo 5).

Hay que precisar, como han puesto de manifiesto distintas organizaciones no gubernamentales que se dedican a la protección de los menores en Marruecos, que el sistema de protección de menores en este país no está preparado para proporcionar el cuidado adecuado a los menores que sean repatriados por España.

Se ha financiado por parte del Gobierno español la construcción en Marruecos de centros de acogida destinados a menores no acompañados. HRW ha manifestado su preocupación por que los centros puedan ser empleados para acelerar el retorno de los menores no acompañados a un país que carece de sistema de protección de menores en activo para acogerlos.

Por otro lado, se ha denunciado por parte de esta organización que los menores marroquíes no acompañados se enfrentan a repetidos abusos y detenciones por las fuerzas de seguridad y autoridades de frontera de Marruecos. En virtud de los procedimientos oficiales, España entrega a estos menores a las autoridades de frontera de Marruecos (artículo 195 del [Reglamento de Extranjería](#)). Los menores se enfrentan al riesgo de ser detenidos con base al artículo 50 del Acta Marroquí de Inmigración y Emigración, Ley n.º 02-03 que castiga la emigración irregular de Marruecos con una multa y/o pena de cárcel de hasta seis meses.

Los términos del debate sobre los acuerdos de repatriación de menores no deberían plantearse en la generalidad de repatriación no/repatriación sí. Lo determinante es estar al caso concreto, de forma que se pueda valorar individualizadamente qué es lo que beneficia más al menor en su concreta situación. Por lo que, antes de proceder a la repatriación del menor a su país de origen, deberían observarse las siguientes condiciones que dimanen de las buenas prácticas establecidas por diferentes organizaciones. De un lado, y con carácter universal, la Observación General n.º 6 (2005), del Comité de los Derechos del Niño, «Trato a los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen» (CRC/CG/2005/6, 1 de septiembre de 2005). De otro, y con carácter regional, el Programa de Menores no Acompañados en Europa, que es una iniciativa de la Alianza Internacional Save the Children y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Recomendación CM/Rec (2007) 9 del Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre los proyectos de vida a favor de los menores migrantes no acompañados (adoptada por el Comité de Ministros, el 12 de julio de 2007, durante la 1002.ª reunión de Delegados de Ministros):

- Se tiene que haber realizado una evaluación meticulosa de la seguridad que existe para el regreso del menor a su país de origen, tomando en consideración los riesgos de persecución, de ser involucrado en conflictos armados, de violencia y abusos y de explotación;
- Será necesario examinar la capacidad de la familia del menor de propiciar los cuidados adecuados y tomar en consideración las opiniones de la familia acerca del regreso del menor.

- Se deberá realizar un diagnóstico de las condiciones de acceso a la alimentación, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación, la formación profesional y las oportunidades de empleo en el país de origen.
- Los cuidadores y tutores del menor en el país de acogida tienen que afirmar que el regreso responde a su interés superior.
- El menor deberá ser, en todo momento, plenamente informado y consultado, debiendo recibir, además, el asesoramiento y apoyo adecuados. En particular: a) Antes de que tenga lugar el regreso deberá facilitarse el contacto entre el menor y su familia; b) Durante su regreso, el menor ha de ir debidamente acompañado; c) Después de su regreso, se deberá hacer un seguimiento de la situación y del bienestar del menor por autoridades u organismos competentes.

ANTONIA DURÁN AYAGO
Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Privado
Universidad de Salamanca
aduran@usal.es

Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida
[DOUE L 180, de 29-VI-2013]

Protección internacional

1. Los países de la Unión Europea (en adelante, UE) tienen la obligación legal y moral de ofrecer protección y libertad a los refugiados que proceden tanto de dentro como de fuera de nuestro continente. La UE con este Reglamento 604/2013 pretende facilitar la garantía de los derechos de las personas que huyen de persecuciones, así como busca dotar a la propia Unión de un Sistema Europeo Común de Asilo. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo han trabajado durante años para definir un marco jurídico general aplicable al tratamiento de los solicitantes de asilo. Nos sirve para recordar que la UE se basa en valores que consagran el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho y demuestra que, incluso en tiempos de crisis económica, la promoción del derecho de asilo centra los esfuerzos de la UE para la creación de un espacio de libertad y justicia.

2. Hasta ahora, la política de asilo de la UE conformaba un todo defectuoso e incompleto. Las sorprendentes diferencias en los resultados de las solicitudes de asilo en el conjunto de la UE, las condiciones materiales en las que se acoge a los solicitantes y los derechos procesales que se les otorgan afectaban a la credibilidad y la eficacia del sistema de asilo de la UE.

Esto es injusto tanto para los solicitantes de asilo como para los países que los acogen, y es una de las principales razones por las que un pequeño número de Estados miembros reciben una parte desproporcionadamente grande del total de solicitantes: el 70 por ciento de las solicitudes se presentan en sólo cinco Estados miembros, entre ellos, algunos de los grandes, como Francia, Alemania y Reino Unido, pero también de los más pequeños, como Bélgica y Suecia.

3. El Reglamento 640/2013 representa un nuevo marco jurídico que introduce criterios claros a la hora de determinar las solicitudes de asilo, un procedimiento más eficaz y una mejora de las condiciones de acogida de los solicitantes. Se introducen garantías específicas para determinadas categorías de personas vulnerables, en particular los menores y las víctimas de torturas y violencia, y se reconoce expresamente que los Estados miembros deben evitar la detención de los solicitantes de asilo. Y para quienes ven su solicitud de asilo aceptada y, por tanto, reciben protección internacional, esta nueva norma armoniza los beneficios propios de dicho estatuto, especialmente en materia de refuerzo de los derechos de residencia y de facilitación del acceso a un empleo y a la asistencia sanitaria.

4. En nuestra opinión, era ya preciso introducir modificaciones sustanciales en el Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. En aras de una mayor claridad, convenía proceder a la refundición de dicho Reglamento. Una política común en materia de asilo, incluido un sistema europeo común de asilo (SECA), es uno de los elementos constitutivos del objetivo de la UE de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a quienes, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión.

5. En este contexto, el objeto de este nuevo Reglamento es establecer los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

Queda derogado el comentado [Reglamento \(CE\) n.º 343/2003](#) así como el artículo 11.1 y los artículos 13, 14 y 17 del [Reglamento \(CE\) n.º 1560/2003 de la Comisión](#), de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

6. Finalmente, es de reseñar que de acuerdo con el artículo 49 del nuevo Reglamento 640/2013, éste entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *DOUE* y será aplicable a las solicitudes de protección internacional presentadas a partir del primer día del sexto mes siguiente a su entrada en vigor y, desde esa fecha, se aplicará a toda petición de toma a cargo o de readmisión de solicitantes, sea cual sea la fecha en que se formuló la solicitud. La determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada antes de dicha fecha se efectuará de conformidad con los criterios enunciados en el Reglamento 343/2003.

ALFONSO ORTEGA GIMÉNEZ
Profesor de Derecho internacional privado
Universidad Miguel Hernández de Elche
alfonso.ortega@umh.es

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional
[DOUE L 180, de 29-VI-2013]

Protección internacional

1. La presente Directiva tiene por objeto establecer procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional conforme a la Directiva 2011/95/UE. Garantiza una evaluación global y eficiente de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo en el sentido de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional; y establece un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

El objetivo principal de la Directiva 2013/32/UE es desarrollar nuevas normas para los procedimientos en los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional con vistas al establecimiento de un procedimiento común de asilo en la Unión. La aproximación de las normas sobre procedimientos para conceder y retirar la protección internacional debería contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional entre Estados miembros, cuando dichos movimientos estuvieran originados por diferencias entre los marcos jurídicos, y crear condiciones equivalentes para la aplicación de la Directiva 2011/95/UE en los Estados miembros.

En lo que se refiere al trato de las personas que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, los Estados miembros están vinculados por las obligaciones derivadas de los instrumentos del Derecho internacional en los que son parte.

2. Los Estados miembros, a partir de la Directiva 2013/32/UE, deberán adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a los artículos 1 a 30, al artículo 31, apartados 1, 2, 6, 7, 8 y 9, a los artículos 32 a 46, a los artículos 49 y 50 y al anexo I a más tardar el 20 de julio de 2015. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31, apartados 3, 4 y 5, a más tardar el 20 de julio de 2018.

3. La nueva norma, que garantizará unos estándares mínimos «mejores y más armonizados» para la acogida de personas que pidan asilo político, independientemente del país en que hayan hecho la solicitud, presta especial atención a la situación de personas en una situación más vulnerable, como pueden ser los menores no acompañados, y también tiene más en cuenta las diferencias entre los distintos sistemas

legales de forma que se eviten tanto la carga administrativa innecesaria como el abuso de sus sistemas de asilo.

Según la nueva Directiva, la detención de estas personas sólo será posible sobre la base de una evaluación individual que muestre que no se pueden aplicar de forma eficaz otras medidas alternativas «menos coercitivas». Además, se darán más garantías a los solicitantes de asilo detenidos en relación con la revisión de su orden de detención y el acceso a asistencia y representación legal gratuita.

Como regla general, los solicitantes deberán ser retenidos en instalaciones especiales de acogida y, si esto no es posible, se permitirá alojarlos en prisiones pero sólo con la condición de que estén separados de los delincuentes. El tiempo para que se permita a estas personas buscar trabajo se acortará de doce a nueve meses desde que hicieran la solicitud, dado que el objetivo es que puedan integrarse completamente en el Estado de acogida y ser autosuficientes lo antes posible.

En los casos de personas que hayan sufrido violaciones o torturas, los países deberán garantizar que reciban el tratamiento médico o psicológico necesario.

Se establece un régimen que otorgue salvaguardas adicionales sobre la detención de personas vulnerables con necesidades especiales.

Para los menores no acompañados, la nueva ley especifica que sólo podrán ser detenidos «en circunstancias excepcionales, y nunca en una prisión».

Tanto los menores como los adultos dependientes tendrán más garantías para que puedan ser acogidos por familiares.

4. Esta Directiva refleja un principio de Derecho de la UE fundamental: el hecho de que las decisiones adoptadas con respecto a una solicitud de protección internacional, las decisiones relativas a un rechazo a reexaminar una solicitud después de su suspensión y las decisiones relativas a la retirada del estatuto de refugiado o protección subsidiaria deban estar sujetas a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional.

5. Queda derogada, para los Estados miembros vinculados por esta Directiva, la [Directiva 2005/85/CE](#) con efectos a partir del 21 de julio de 2015, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros relativas al plazo de incorporación al Derecho interno de la Directiva.

ALFONSO ORTEGA GIMÉNEZ
Profesor de Derecho internacional privado
Universidad Miguel Hernández de Elche
alfonso.ortega@umh.es

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional [DOUE L 180, de 29-VI-2013]

Protección internacional

1. Una política común en el ámbito del asilo, incluido un sistema europeo común de asilo, es uno de los elementos constitutivos del objetivo de la UE si se pretende establecer, progresivamente, un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a los que, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la UE. Tal política de asilo, que debe estar regida por el principio de solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, incluidas sus repercusiones financieras, entre los Estados miembros, es la razón de ser de esta Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

2. Esta Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros con el fin de contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida.

3. Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la UE, esta Directiva 2013/33/UE deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes.

Al aplicar esta Directiva, los Estados miembros deben velar por garantizar el cumplimiento íntegro de los principios del interés superior del menor y de la unidad familiar, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El objetivo de la Directiva 2013/33/UE, a saber, el establecimiento de unas normas para la acogida de los solicitantes en los Estados miembros, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y los efectos de la acción propuesta puede lograrse mejor a nivel de la UE.

4. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30 y el anexo I, a más tardar el 20 de julio de 2015.

Queda derogada la [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, para los Estados miembros vinculados por esta Directiva, con efectos a partir del 21 de julio de 2015.

ALFONSO ORTEGA GIMÉNEZ
Profesor de Derecho internacional privado
Universidad Miguel Hernández de Elche
alfonso.ortega@umh.es