

LÁZARO GONZÁLEZ, I.E., CLARO QUINTÁNS, I., DÍEZ VELASCO, I. TORRES LÓPEZ, P. y MARTÍNEZ CASTREJÓN, E., *Estudio jurídico sobre infancia no acompañada y separada con necesidad de protección internacional en España*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, 216 pp.

La obra que se presenta tiene como objeto, tal y como se pone de relieve en su introducción, examinar la situación de los niños y niñas no acompañados o separados cuando actúan o potencialmente podrían actuar en calidad de demandantes de protección internacional en España, en aras a plantear y aportar positivos avances y respuestas, especialmente recogidas en las conclusiones y recomendaciones finales, tras haber analizado íntegramente el sistema ante el que se enfrentan estos menores. Un sistema que suspende debido a las carencias materiales, los obstáculos en el acceso al derecho de asilo y durante el procedimiento (en algún momento se habla de las dificultades del menor para resistir hasta el final) al que se unen también deficiencias normativas que se mantienen en el tiempo y que se revelan resistentes al cambio.

De forma acertada, las autoras fijan desde un inicio que, aunque el caso de estos menores presenta conexiones comunes en determinados aspectos con los menores no acompañados y el régimen jurídico de extranjería que les resulta de aplicación, el estudio pone el foco en las concretas cuestiones jurídicas que atañen a la infancia que precisa de protección internacional. Se centra pues, como indican, en los niños y niñas no acompañados o separados que llegan a España procedentes de países en conflicto o en los que pueden identificarse actos de persecución. Y ello, justamente por las dificultades que la condición de niño o niña conllevan para, como sustentan, hacer efectivo el derecho a buscar protección fuera de su país y la falta de atención sustantiva que la normativa internacional e interna presta a dicha condición o que, de prestarla en determinados aspectos, no tiene recorrido en la práctica. Como sucede, por ejemplo, ante la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, o los problemas de compatibilidad, como se verá, con el Derecho de la UE. Incluso deriva de las propias dificultades cuando la normativa presta escasa o inexistente atención a la condición de niño o niña. A tal efecto, desde un inicio, en las primeras páginas del libro, las autoras nos introducen en las problemáticas que presenta la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 y de la Directiva 2011/95/UE cuando el solicitante de asilo es un niño. Definición que, por otra parte, cabe señalar incorpora el Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Este es uno de los instrumentos normativos aprobados en el paquete normativo en el marco del Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo (posterior a la publicación del libro), y que en su condición de reglamento dará que hablar sobre el impacto que supondrá en el sistema español de respuesta a los niños y niñas no acompañados y separados demandantes de protección internacional (eso se espera).

Así, el recorrido de la obra, desde lo procedimental a lo sustantivo, apuesta convenientemente por una mirada que focaliza su atención, en todo momento y de forma secuencial (lo que

sustenta la estructura de las cuatro partes que integran la obra), en el peregrinaje en el que estos niños y niñas, susceptibles de ser potenciales solicitantes de protección internacional, se encuentran sumergidos, y que pasa por la necesaria detección de las necesidades de protección internacional. Y ello, ante un escenario en el que honestamente se nos indica que, como ocurre en los estudios sobre infancia migrante, se parte de una ausencia de datos fiables (tan necesarios para reivindicar las mejoras normativas que se precisan), de un laberinto normativo de distintos niveles (con los déficits y retos a los que hemos aludido) y de la falta de un necesario mecanismo de coordinación (que se exige).

Y es que, la idea, como nos exponen las autoras, es avanzar hacia un estadio en el que pasemos de entender que el sistema de protección de menores es sustitutivo del de protección internacional a concebir que ambos sistemas resultan perfectamente compatibles. Un avance que las autoras logran a través de un estudio omnicomprendivo, en el que nada queda fuera de su análisis, en un sólido compromiso por el trabajo que han realizado, en el que la metodología participativa (detallada en la obra) y la visión holística por la que apuestan nutre y enriquece, sin lugar a dudas, el enfoque jurídico planteado, así como al abordaje de las soluciones y recomendaciones que plantean. Tanto es así, que ello las ha llevado a no aparcarse a otra de las realidades de estos menores que solicitan asilo o que podrían solicitarlo y que incrementa su vulnerabilidad para poner el cierre a su estudio. Esto es cuando el niño o niña es víctima de trata de seres humanos, especialmente cuando la explotación a la que se ven sometidos es sexual, apostando por dar visibilidad a los puntos de intersección que confluyen cuando desgraciadamente un menor es víctima de trata y a la vez solicitante de asilo.

Ya entrando en la estructura de contenidos de la obra, el libro, tal y como se ha indicado, se organiza en cuatro partes que están presentes en las implacables conclusiones finales a las que se suman un decálogo de interesantes recomendaciones, cuya utilidad para afrontar una reforma del sistema es innegable. Y que también, añadimos en el contexto actual, constituye un excelente punto de partida para abordar el futuro mediato en el escenario del Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo, algo a lo que, sin atisbo de dudas, animamos a sus autoras, en su condición de especialistas y como reconocimiento al trabajo realizado.

A continuación, destacaremos algunas de las aportaciones más relevantes que hemos ido anotando, con especial interés, de cada una de las partes.

La primera parte focaliza su atención en la evaluación de las necesidades específicas de protección (una vez que en las cuestiones generales nos ha introducido en ellas), en la que el interés superior del niño insta a que dichas necesidades se detecten tempranamente, lo cual precisa institucionalizar un procedimiento de detección en atención a lo que las autoras señalan como los riesgos ambientales, que requeriría una adaptación de lo que se entiende como situaciones de persecución, debido al modo distinto en que las experimentan los niños a diferencia de los adultos, tal y como advierte ACNUR; los factores de riesgo individual en el caso de cada niño o niña y otros factores de vulnerabilidad que se suman a su persona (como, por ejemplo, ser víctima de explotación sexual), identificándose, a su vez, tres espacios de evaluación y detección. 1) El acceso al territorio y las medidas iniciales, volcándose en las particularidades que presentan las llegadas por tierra, mar y aire. 2) El espacio de la

primera acogida, con una atención específica a las dificultades en los territorios en los que la presión migratoria es mayor, denunciando especialmente las dificultades para su detección cuando las tasas de ocupación son superadas con números insostenibles, las problemáticas de los procedimientos de determinación de la edad y el lastre que supone la falta de formación. 3) El espacio propiamente de la acogida, que se da cuando se deriva al niño o niña a centros de protección en los que, si bien disponen de mayores condiciones para evaluar y detectar las necesidades, entran en juego otros condicionantes que lo obstaculizan de nuevo. Esto es la falta de acceso a la información y a la asistencia letrada, la no existencia de coordinación entre los diferentes actores que participan de la atención de los niños y niñas y, como no, la falta de recursos para atenderles cuando presentan circunstancias de extrema vulnerabilidad. Distinta y especial complejidad, advierten las autoras, se da en el acceso al ejercicio de sus derechos como solicitantes de asilo en tres supuestos particulares relacionados con la edad en casos de minoría de edad: cuando llegan y se declaran mayores de edad, cuando llegan y se presentan con documentación falsa de la que se desprende que son mayores de edad (una práctica habitual se señala en los supuestos de trata que permiten al niño o niña escapar de dicha situación), así como en aquellos en los que se decreta por el Ministerio Fiscal que son mayores de edad. La derivación en estos supuestos a centros para personas adultas, concluyen, implica que el niño o la niña tenga a su disposición recursos destinados para atender a los adultos solicitantes de asilo, como es la asistencia jurídica, pero veta a que puedan acceder al sistema de protección internacional como menores, aunque lo sean. No se prevén, en consecuencia, canales que de forma coordinada permitan puentes que atiendan a sus necesidades específicas.

La segunda parte ajusta el examen al procedimiento de protección internacional. En el mejor de los escenarios en el que, a pesar de lo anterior, se hayan detectado las necesidades de protección internacional, el niño o niña va a verse imbuido en todo lo que comporta acceder al procedimiento de asilo. El análisis se centra en examinar el modo en que se materializa el interés superior del niño en las distintas manifestaciones en las que la normativa alude a éste (internacional, europea y nacional) en atención a las garantías procedimentales para los casos de infancia no acompañada, ya sea en la fase de acceso al procedimiento; en la toma de decisión sobre solicitar la protección internacional (en la que nuevamente se refiere a la información distorsionada que manejan las personas involucradas en la atención directa de estos menores, evidenciándose el impacto de hasta seis creencias erróneas); en la presentación de la solicitud; en las dificultades para acceder a la asistencia letrada especializada e individualizada aunque exista; en los obstáculos principales de la entrevista que se realiza al menor, resultando ser la primera y de gran envergadura que esta no debería realizarse, como avisan que ocurre en la práctica, por el Cuerpo Nacional de Policía, y en la falta de desarrollo de medidas concretas que adapten el procedimiento de asilo cuando se trata de infancia no acompañada, así como el problema de los datos sobre las resoluciones de asilo que ya fue puesto de relieve en la introducción. Si bien, se señala que el incumplimiento en España de la Directiva 2013/32/UE, conocida como la Directiva de procedimientos, a la que se suma la ausencia del desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, es muestra de las deficiencias que plantea el procedimiento, añadimos, tras las reflexiones que nos plantean las autoras sobre, por ejemplo, las entrevistas o las garantías para los menores no acompañados, o incluso, teniendo en cuenta la determinación de la edad (abordada en la primera parte) si el nuevo contexto en el

que estamos, en el paquete de normativas aprobadas en el marco del Pacto sobre Inmigración y Asilo, promoverá su articulación en un escenario más acorde con lo que demanda el estudio. Ello, en atención a lo previsto en el Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, aplicable a partir de 12 de junio de 2006, y que será de aplicación directa, aun el pesimismo que las autoras denotan en el momento en el que se gesta el estudio teniendo en cuenta las trabas durante la negociación del proceso de reforma del SECA.

La tercera parte se sitúa en la búsqueda de soluciones *duraderas* (la cursiva es nuestra para enfatizar la razón de ser de la tercera parte de la obra). Tres son las soluciones de las que parten las autoras. Por una parte, la consideración como primordial del interés superior del niño que implica necesariamente un procedimiento que cuente con unas garantías procesales *estrictas*, procedimiento que por otra parte adolece en el caso de España, en el que se parte, de la segunda de las soluciones pero que se presenta con carácter prioritario; el establecimiento o restablecimiento de la unidad familiar, siempre que no resulte contrario al interés superior del niño, distinguiéndose si se da antes (repatriación o reintegración en la familia fuera del país de origen), durante (con aparente escaso impacto en atención a los números) o después del reconocimiento (extensión de la protección internacional o reagrupación familiar) de la protección internacional. Finalmente, como fórmula de solución duradera aborda la importancia que recibe la inclusión en la sociedad acogida, poniendo de nuevo de manifiesto las carencias de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a las que nuevamente se une la falta de desarrollo reglamentario de dicha ley y que, en 2022, se encauza a través del RD 220/2022, de 29 de marzo por el que se regula dicha acogida en materia de protección internacional, adentrándose en los aspectos que a su juicio resultan ser más controvertidos. Un sistema que ahora deberá ser objeto de examen en atención a su compatibilidad con la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, cuyo plazo máximo de transposición está previsto para el 12 de junio de 2026.

Y, si bien podían haber completado su estudio con estas tres partes, las autoras, en esa voluntad de ofrecer un análisis completo, apuestan, como hemos advertido, por una cuarta parte, que aborda el caso específico de la infancia no acompañada en procesos de trata y protección internacional y que, de forma transversal, han ido apareciendo en las otras partes de la obra. La búsqueda de una solución duradera pasa por poner de relevancia lo que implican las pruebas de determinación de la edad en estos supuestos, la identificación de las situaciones de trata y la atención de la distinta casuística en función de la necesidad específica de protección internacional detectada, que navega por el laberinto de las normas de extranjería y los cauces que este ofrece, en el que nuevamente asalta la cuestión sobre la falta de recursos. Esto es, como se señala, que la falta de centros de acogida especializados en víctimas de trata de menores y su derivación a centros de protección o mixtos dificulta nuevamente la detección y la gestión de sus necesidades.

Y finalmente, como cierre de la recensión, no podemos dejar de pronunciarnos sobre aspectos que conciernen a la autoría del libro. Y es que cabe destacar que se trata de un estudio en el que, aunque estamos ante una obra en la que han participado diferentes autoras, es evidente

que se ha escrito a cinco manos. En consecuencia, no se trata de compartimentos estancos de análisis. Nos situamos ante una obra en la que las autoras logran una simbiosis que llevan al lector al convencimiento que se encuentra ante una única persona interlocutora. La dificultad que ello supone, especialmente, en un objetivo tan complejo y gratamente ambicioso, merece una especial felicitación y no solo por la complicidad y respeto que por el trabajo se requiere del otro, sino precisamente por la aportación que ello supone para que su estudio pueda ser la referencia para los cambios que se precisan y que las autoras han evidenciado, así como, tal y como afirman, ser un instrumento eficaz dirigido a los prácticos del Derecho en su labor de defensa de los derechos humanos de estos niñas y niños.

Diana Marín Consarnau
Universitat Rovira i Virgili

