

NORMAS Y MIGRACIONES: ENTRE GESTION DE LA VULNERABILIDAD Y CONTROL DE LA CREDIBILIDAD

REGULATIONS AND MIGRATIONS: BETWEEN THE NEED OF BEING QUALIFIED AS VULNERABLE AND SELECTIVE CREDIBILITY ASESSEMENTS

Daniel Senovilla Hernández

CNRS- Migrinter

daniel.senovilla@univ-poitiers.fr

Resumen: El presente artículo propone un principio de reflexión teórica sobre la tendencia progresiva a la gestión normativa del fenómeno migratorio en el contexto europeo utilizando el criterio exclusivo de la vulnerabilidad de las personas migrantes y las consecuencias perversas que tal directriz genera en las experiencias de las personas migrantes. En tal sentido, el aumento progresivo de las cifras de migrantes vulnerables que puede apreciarse cuantitativamente es contrarrestado por las autoridades de los Estados a través del establecimiento de sistemas extremadamente selectivos de control de la credibilidad tendentes a evaluar qué migrantes deben ser calificados como vulnerables y optar a un estatuto protector. El impacto de tal sistema es analizado a partir del ejemplo concreto del tratamiento y evaluación de los menores no acompañados en el contexto francés.

Palabras clave: normas, migraciones, vulnerabilidad, credibilidad, menores no acompañados.

Abstract: *This article proposes a principle of theoretical reflection on the European trend to regulate international migration using the sole criterion of migrant vulnerability and the perverse consequences that such a guideline generates in migrants' experiences. In this regard, the dramatic increase in recent years in the numbers of vulnerable migrants is offset by State authorities using extremely selective systems of credibility assessment leading to arbitrary decisions on which migrants qualify as vulnerable and are, therefore, eligible for protective status. The impact of such a system is analysed using as a concrete example the treatment and evaluation of unaccompanied migrants children in France.*

Keywords: *regulations, migration, vulnerability, credibility, unaccompanied children.*

1. Presentación contextual: ¿Una crisis migratoria antesala de una futura crisis?

Desde aproximadamente 2014 y en paralelo a la recrudescencia de diferentes conflictos en Oriente Medio y en otras partes del planeta, un flujo migratorio que se ha considerado sin precedentes comparables desde el final de la Segunda Guerra Mundial está llegando a las puertas del territorio europeo¹. Si atendamos a los datos que nos proporcionan diferentes agencias internacionales, en 2015 más de un millón de personas llegaron al territorio de la UE por vía marítima, siendo Grecia e Italia los dos destinos principales. En 2016 esta cifra fue de 362 mil personas y hasta el 15 de marzo de 2007, cerca de 20 mil. Siria es el país más representado en estas cifras, más del 20% según los datos de 2016, seguida de Afganistán (10%), Nigeria (7%), Iraq (5%), Eritrea, Guinea y Costa de Marfil (4%)². Si comparamos estas cifras con las que acontecieron en España a mitad de los años 2000, durante la denominada crisis de los cayucos, y siempre atendiendo a las cifras que proporciona el ACNUR, 32 mil personas arribaron al territorio de las Islas Canarias en 2006³. Una década después, en 2016, más de 181 mil personas (6 veces más) llegaron a las costas italianas⁴.

Durante la primera mitad de 2017 diferentes fuentes institucionales⁵ confirmaban una tendencia clara al alza de la utilización de la ruta italiana o del Mediterráneo central (con personas en proveniencia principalmente de Libia y en menor medida de Egipto y Turquía) y una progresiva atenuación de las llegadas por Grecia tras el mediatizado acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 y el subsiguiente cierre 'oficial' de la llamada ruta de los Balcanes. Sin embargo, en el segundo semestre de 2017 diversos observadores sugieren que el flujo de personas puede desplazarse progresivamente hacia la llamada ruta del Mediterráneo Occidental⁶. Tales llegadas fueron ya de un volumen consecuente en 2016 –2.542 a Ceuta, 3.901 a Melilla y 6.979 a la Península, alrededor de 13.500 en total– pero siguen quedando muy lejos de la presión migratoria que deben gestionar nuestros vecinos italianos⁷.

Evidentemente, esta importante movilidad de personas, unida a la tibieza y descoordinación de la respuesta aportada por los países de la UE concernidos, ha provocado

- 1 No conviene olvidar que la mayoría de los flujos migratorios se producen entre las fronteras de los llamados países del Sur. En ese sentido, según las últimas cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Turquía es el país del mundo que acogía un mayor número de refugiados en 2016, cerca de 3 millones, seguido de Pakistán, 1,4 millones y Líbano, 1 millón. El primer país europeo en números absolutos es Alemania, 700 mil refugiados en 2016, un 27% menores de edad. United Nations High Commissioner for Refugees (2017-a), *Global trends: Forced displacement in 2016*, UNHCR, Geneva, 2017.
- 2 United Nations High Commissioner for Refugees (2017-b), *Desperate Journeys: Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*, UNHCR, Bureau for Europe, February 2017.
- 3 United Nations High Commissioner for Refugees (2009), *Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's role in the Canary Islands, Spain*, UNHCR- Policy development and evaluation service, Geneva, 56 p.
- 4 United Nations High Commissioner for Refugees (2017-c), *Mediterranean: dead and missing at sea- January 2015- 31st of December 2016*.
- 5 UNICEF (2017), *A deadly journey for children: The central Mediterranean migration route*, Unicef Child alert, February 2017, 20 p. ; FRONTEX, *Arrivals of migrants in February: Surge in Italy, drop in Greece*, statement of 15 March 2017.
- 6 FRONTEX, *Migratory flows in August : Numbers continue to fall in Italy, pressure still high in Spain*, statement of 19 September 2017.
- 7 United Nations High Commissioner for Refugees (2017-b), *op.cit.*, p. 8.

una crisis humanitaria sin precedentes con unas cifras alarmantes de decesos a lo largo del viaje migratorio. 2016 aparece siempre según ACNUR como el periodo más mortal conocido en el Mediterráneo con alrededor de 4.500 personas perecidas solamente en el Mediterráneo central (en 2015 fueron en torno a 3.000)⁸. Según datos de UNICEF, un porcentaje importante de estos migrantes son menores de edad. De los más de 180 mil llegados a Italia en 2016, cerca de 30 mil (16%) fueron identificados como menores de edad. Se estima asimismo que 700 menores perdieron la vida en la travesía en 2016⁹.

2. Gestión normativa de los flujos migratorios: la necesaria vulnerabilidad

En paralelo a una gestión política para responder a la llamada crisis migratoria basada principalmente en las derogaciones del régimen jurídico general aplicable a los niveles europeo y nacional (la política de 'hotspots' aplicada en Grecia e Italia en los últimos tiempos¹⁰ así como la gestión combinada franco-británica del desmantelamiento de las junglas de Calais¹¹ constituyen buenos ejemplos), ha podido observarse en los últimos tiempos una evolución progresiva hacia una gestión normativa del fenómeno migratorio exclusivamente basada en la vulnerabilidad de la persona migrante. Cabe matizar que los motivos familiares siguen constituyendo una de las escasas vías legales para obtener un estatuto jurídico en términos de acceso a una autorización de residencia en el contexto europeo (entre 2009 y 2015 alrededor de 90,000 personas han obtenido anualmente un permiso de residencia por esta vía en Francia¹²), junto con los casos de migrantes altamente cualificados o los programas de llegada de estudiantes (el programa Campus France ha acogido 310 mil estudiantes extranjeros el año escolar 2015-2016, si bien esta cifra incluye nacionalidades de estados miembros de la Unión europea, incluidos unos 7000 españoles)¹³.

No obstante, en paralelo, tres categorías de personas migrantes vulnerables aparecen actualmente como potencialmente merecedoras de una respuesta protectora por parte de los estados europeos, lo que les conferiría una posibilidad de obtención de un estatuto migratorio. Estas tres categorías, por orden de importancia cuantitativa, son los solicitantes de protección internacional (antiguamente denominados solicitantes de asilo), los menores extranjeros no acompañados y las víctimas de trata de seres humanos¹⁴.

8 United Nations High Commissioner for Refugees (2017-b), *op.cit.*, p. 7.

9 UNICEF (2017), *op.cit.*, p. 8.

10 Ver PILLANT Laurence (2016), *En Grèce, une crise migratoire chronique*, in *Plein droit* 2016/4 (n° 111), p. 31-34 ; TASSIN Louise (2016), *Le mirage des hotspots. Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa*, in *Savoir/Agir* 2016/2 (N° 36), p. 39-45.

11 Défenseur des Droits, *Rapport d'observation: Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais et Stalingrad* (Paris), décembre 2016.

12 Ministère de l'Intérieur français, *L'admission au séjour- les titres de séjour*, document de 8 juillet 2016.

13 Campus France, *Les chiffres clés*, février 2017, p.14.

14 En determinados contextos nacionales cabría añadir también a los extranjeros que parecen una enfermedad grave, lo cual en ausencia de tratamiento médico disponible en su contexto de origen, justificaría una protección contra las medidas de alejamiento (expulsión) e incluso la obtención de un permiso de residencia. 6.520 personas obtuvieron un permiso de residencia por motivos de enfermedad grave en Francia en 2015. Ministère de l'Intérieur français, *L'admission au séjour- les titres de séjour*, document de 8 juillet 2016.

Cabe destacar asimismo que la normativa europea en materia de gestión migratoria y control de fronteras ha favorecido fuertemente esta tendencia. Tanto el Código de Visas de 2009¹⁵ como el de Fronteras de 2006¹⁶, ambos reglamentos comunitarios y por tanto de aplicación directa en los Estados miembros, la creación de la agencia Frontex en 2005¹⁷ y el más reciente proyecto EUROSUR¹⁸, han creado un sistema altamente selectivo que prácticamente imposibilita las vías de migración llamada “regular”. Es más, en determinados países de origen, la gestión de las solicitudes de visados ha sido delegada a empresas privadas que facturan cantidades abusivas y ejercen un filtro arbitrario no controlable ni administrativamente ni judicialmente¹⁹.

En lo que respecta a los solicitantes de protección internacional, la normativa europea, principalmente las Directivas del llamado paquete Asilo, aportan un marco normativo común que propone reglas mínimas en lo que respecta al procedimiento de asilo, a la determinación o cualificación del estatuto de refugiado o de beneficiario de protección subsidiaria o al estatuto de solicitante de protección internacional²⁰. El reglamento Dublín²¹ –por su parte– establece normas obligatorias en lo que concierne al Estado responsable para examinar una solicitud de protección internacional, con diferentes medidas para evitar el denominado institucionalmente como ‘*Asylum shopping*’²² y que provocan consecuencias dramáticas en los periplos de los solicitantes que desean alcanzar un determinado Estado sea por causas estrictamente personales (presencia de familiares o red personal) o estratégicas (percepción de una mayor tolerancia o magnanimidad a la hora de evaluar las solicitudes).

Las cifras recientes de solicitudes de asilo en el contexto europeo confirman en cualquier caso esta tendencia de gestión migratoria sobre la base de la vulnerabilidad.

15 Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados.

16 Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)

17 Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

18 Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosir).

19 BEAUDU, G. (2007), *L'externalisation dans le domaine des visas Schengen*, in *Cultures & Conflicts* nº 68 (2007), pp. 85-109.

20 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; 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 ; 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, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

21 Reglamento (UE) nº 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.

22 ‘Eu aims to stop asylum-shopping’, Jacopo Barigazzi, 6 de abril de 2016, www.politico.eu

Según los datos de Eurostat, en 2013 se realizaron 413 mil solicitudes de asilo en el conjunto de los 28 Estados miembros de la UE, cifra que se incrementó en 2014 a más de 600 mil y alcanzó un pico en 2015 y 2016 por encima de 1,3 millones de solicitantes. Alemania recibe una gran parte de estas solicitudes (442 mil en 2015 y 722 mil en 2016). Suecia, Hungría e Italia han recibido también altas cifras en los dos últimos años pero muy lejos de las alemanas. España ha recibido unas 15 mil anuales en el mismo periodo. Siria, Afganistán e Irak son de largo los países de origen más representados²³.

En lo que respecta a las víctimas de trata, la Directiva europea de 5 de abril de 2011 establece un marco normativo todavía débilmente aplicado por los Estados miembros. En diferentes contextos nacionales la normativa doméstica todavía no ha sido adaptada a los contenidos de la norma europea provocando en la práctica una alta desprotección de las víctimas que prefieren en muchos casos permanecer en la invisibilidad que asumir el riesgo de denunciar a los responsables, condición que es exigida a menudo para poder optar a un estatuto protector. Un informe de la Comisión europea de mayo de 2016 avanza una cifra de 15.846 víctimas de trata identificadas entre 2013 y 2014 en los Estados miembros, cifra que parece lejos de ser representativa de la verdadera amplitud de esta realidad²⁴.

Por su parte, los menores no acompañados constituyen una categoría jurídico-administrativa reciente si bien actualmente fuertemente consolidada en el contexto europeo y mundial²⁵. Recordemos que la particularidad de esta categoría es que merece un tratamiento protector en virtud de su condición de personas menores de edad privadas de la asistencia moral de sus padres y tutores legales, tal y como lo establece el artículo 20 de la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas²⁶. Las cifras existentes en el contexto europeo solamente hacen referencia a los menores no acompañados solicitantes de asilo que, según Eurostat, fueron 65.500 en el conjunto de la Unión Europea en 2016, siendo Alemania el destino preferido (cerca de 36.000 solicitudes) muy por encima de Italia (6.020). Conviene recordar sin embargo que algunos Estados europeos entre los que se encuentran España y Francia (y en cierta medida Italia) no tratan el fenómeno de los menores no acompañados bajo el prisma exclusivo del asilo, sino que otorgan un tratamiento protector de estos migrantes en aplicación de sus legislaciones domésticas de protección de la infancia²⁷.

23 Eurostat, estadísticas de asilo, datos compilados a 13 de marzo de 2017.

24 COMISION EUROPEA (2016), Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2016) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

25 SENOVILLA HERNANDEZ Daniel (2014), *Analyse d'une catégorie juridique récente: le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé*, in Revue Européenne de Migrations Internationales, vol 30 (1), pp. 17-34, septiembre 2014.

26 Artículo 20 apartado primero de la Convención de Derechos del Niño: "Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado".

27 SENOVILLA HERNANDEZ Daniel (2010): "El tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa. Un estudio comparado de seis países", Instituto de Estudios sobre Migraciones. Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Programa de Doctorado en Migraciones Internacionales: 505 páginas.

3. La permanente interacción entre aplicación normativa estricta y estrategias de elusión del marco normativo

Las elevadas cifras que hemos presentado en el apartado precedente demuestran una progresiva sobrerrepresentación de las categorías de migrantes que son consideradas legislativamente como vulnerables y que si son reconocidas como tales pueden beneficiar de un tratamiento protector. Cabe preguntarse sin embargo si tal vulnerabilidad es siempre real o si en algunos casos puede ser estratégica y, correlativamente, si la ausencia de alternativas posibles de inmigración 'legal' que hemos reseñado no sería susceptible de provocar que algunas personas migrantes se presenten como pertenecientes a alguna de las categorías protegidas que son las que pueden optar a obtener un estatuto migratorio.

En paralelo, los fuertes volúmenes cuantitativos de solicitudes de protección como refugiado, víctima de trata o menor no acompañado que hemos visto, llevan a los Estados a establecer mecanismos de control cada vez más estrictos a fin de evaluar la credibilidad de las solicitudes presentadas, lo que puede conllevar que las personas que verdaderamente se encuentran en situación de vulnerabilidad queden excluidas en la práctica de los dispositivos protectores previstos a tal efecto. En particular, diversos estudios han recalado los efectos negativos que tienen las experiencias traumáticas en su reconstrucción narrativa posterior, lo cual sitúa a solicitantes de asilo, víctimas de trata y a menores no acompañados en una situación de desventaja a la hora de ser evaluados como tales. Las incoherencias y lagunas en sus discursos constituyen un síntoma absolutamente habitual de las personas que padecen estrés post-traumático como lo señalan Herlily et Turner²⁸.

Hay que reseñar que las cifras de reconocimiento de protección internacional han evolucionado favorablemente en los últimos años. Según los datos de Eurostat²⁹, en 2016 y en el conjunto de los 28 Estados miembros de la Unión europea, en torno a un 60% de las solicitudes de protección internacional recibieron una respuesta positiva, la mitad de entre ellas un reconocimiento del estatuto de refugiado³⁰. En Alemania estos porcentajes son aún superiores (70 y 40%), lo cual dado el elevado número de solicitudes recibidas en este país constituye una proporción elevada de otorgamientos de un estatuto protector.

A pesar de esta tendencia positiva que esperamos se confirme en los años venideros, la legislación europea de asilo establece un marco normativo fuertemente basado en la contestación de las razones expuestas por el demandante para justificar el otorgamiento de un estatuto protector. La Directiva de Procedimiento³¹ establece en su artículo 32 una cláusula según la cual las autoridades que examinan la solicitud de asilo pueden acelerar su instrucción y considerarla como manifiestamente infundada "*cuando el solicitante ha realizado declaraciones manifiestamente incoherentes y contradictorias, falsas o poco plausibles que son contradictorias con las informaciones verificadas a cerca de su país de origen*". La misma norma se aplica si se estima

28 HERLILY Jane & TURNER Stuart (2015), *Untested assumptions: psychological research and credibility assessment in legal decision-making*, in European Journal of Psychotraumatology, Special issue on Trauma and PTSD: setting the research agenda, May 2015.

29 Eurostat, estadísticas de asilo, datos compilados a 13 de marzo de 2017.

30 Hay que precisar que desde 2014 estos porcentajes no incluyen los rechazos en aplicación del reglamento Dublín.

31 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.

que el solicitante ha intentado inducir a error a las autoridades en lo que concierne su identidad o nacionalidad o si se considera que se ha deshecho de sus documentos identificativos de manera deliberada. Aunque esta Directiva establece una serie de garantías que todo procedimiento de asilo debe respetar, los solicitantes están asimismo sometidos a una serie de obligaciones que incluyen la posibilidad de realizar cacheos o registros de los objetos de la persona (artículo 13, apartado 2). Por su parte, la Directiva de Calificación³² precisa que corresponde al solicitante aportar todos los elementos de prueba sobre los que se sustenta su demanda de protección (artículo 4, apartado 5).

En lo que concierne a los menores no acompañados, e independientemente de una evaluación similar de aquellos que solicitan asilo con respecto a sus camaradas adultos³³, dos elementos adicionales pueden entrar en juego a la hora de rechazar su pertenencia a la categoría: principalmente el no reconocimiento de la minoría de edad alegada y, en determinados contextos, la contestación de la condición de no acompañado. Vamos a proceder a examinar a continuación cómo las prácticas de las instituciones francesas en cuanto a la identificación y evaluación de las personas que se declaran menores no acompañados, en su extremado rigor por procurar evitar los potenciales fraudes, son susceptibles de provocar una acentuación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas menores en situación de desamparo que pone en fuerte riesgo su integridad física y moral y su capacidad de desarrollo (artículo 6 de la CDN).

4. El caso de los menores migrantes no acompañados en Francia: cuando la contestación de la credibilidad supone una violación grave de los derechos fundamentales

Los resultados e información que se presentan en las páginas siguientes provienen del trabajo de campo que hemos llevado a cabo de forma ininterrumpida desde el año 2011 en diferentes ciudades francesas y europeas. Durante este periodo de tiempo nuestro enfoque metodológico ha evolucionado sustancialmente. En un principio nuestro trabajo de investigación cualitativo se basó en una combinación clásica de observación en diferentes espacios con la realización de entrevistas individuales con los menores migrantes. Sin embargo, pronto fuimos conscientes de los límites y potencial sesgo que presentaba la realización de entrevistas individuales con esta población en edad adolescente que –cómo lo señala Mekdjian– son interrogados desde su llegada por un buen número de personas adultas a nivel institucional o asociativo sobre su experiencia migratoria y sus estatutos jurídico y administrativo, sin que necesariamente puedan diferenciar entre lo que van a decir a un investigador o al representante de una autoridad administrativa (Mekdjian, 2016, pp. 154-156).

Conscientes progresivamente de los límites reseñados, nuestro trabajo de campo prioriza en la actualidad un enfoque basado principalmente en la observación et-

32 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, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

33 KUMIN, Judith (2015), *The heart of the matter. Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union*, United Nations High Commissioner for Refugees, 197 p.

nográfica y el intercambio informal con los jóvenes y adolescentes migrantes. Otra herramienta complementaria que hemos desarrollado en los últimos años está representada por la organización de talleres colectivos de información. Esta herramienta participativa inspirada de los “focus groups” de Merton y Kendall (1946) nos permite –a partir de la restitución de información útil para los menores migrantes en relación a su estatuto jurídico y situación administrativa– legitimar y explicar nuestro rol en tanto que investigadores y favorecer la construcción progresiva de relaciones de confianza con el fin de favorecer la predisposición de los jóvenes migrantes a compartir sus testimonios.

Nuestro trabajo en el contexto francés se ha desarrollado durante estos últimos años principalmente en las ciudades de París y Poitiers, y en menor medida en Calais, Rennes, Burdeos y Marsella. Francia, junto con España e Italia, constituye uno de los escasos ejemplos en el contexto europeo que permiten una acogida y protección de los menores no acompañados en función de su condición de menores privados de su entorno familiar, tal y como establece la Convención de Derechos del Niño. En el resto de países europeos, tal protección está precisamente condicionada al hecho de que se deposite previamente una solicitud de asilo, los menores extranjeros no acompañados son denominados de hecho menores no acompañados solicitantes de asilo, lo cual genera toda una población de personas menores (que no pueden o no desean solicitar asilo) en situación de invisibilidad jurídica y administrativa y por tanto desprotegida. Las instituciones y el entorno asociativo se refieren a estas personas como menores ‘indocumentados’ o ‘irregulares’³⁴.

Esta buena práctica francesa de protección de todo menor (extranjero u no) que se encuentra en la situación de peligro definida por el artículo 375 del Código Civil³⁵, ha quedado sin embargo diluida en los últimos años por el establecimiento progresivo de un sistema de evaluación –cada vez más complejo y farragoso– para determinar si la persona que se declara como menor no acompañado lo es en efecto. Tradicionalmente, y desde la aparición mediática de los primeros casos de menores no acompañados a finales de los años 90 del siglo pasado, las prácticas de acceso a los dispositivos de protección eran muy dispares a nivel territorial (al igual que en España, las competencias en materia de protección de la infancia están delegadas por el Estado central, en el caso francés en favor de los departamentos, que sería el equivalente administrativo de las provincias en España)³⁶.

En atención a la concentración de la mayoría de menores en una serie de departamentos, fundamentalmente aquellos en los que se encuentran las principales aglomeraciones urbanas (París, Marsella, Burdeos o Lille) y a las continuas quejas de las autoridades territoriales en cuanto al elevado coste financiero que implica la acogi-

34 SIGONA, Nando & HUGHES Vanessa (2012), *No way out, no way in: Irregular migrant children and families in the UK*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 58 p.

35 Article 375 du Code Civil français : « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public ».

36 Una presentación más detallada de la evolución del dispositivo metodológico reseñado, así como una reflexión sobre sus límites y dilemas, puede encontrarse en BAILLEUL Corentin & SENOVI-LLA Daniel (2016), *Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France*, Poitiers, MIGRINTER, pp. 34-44.

da de esta población³⁷, en 2013 el Ministerio de Justicia publicó una Circular³⁸ que procuraba armonizar el procedimiento de identificación y, asimismo, establecer un sistema de repartición de la acogida a lo largo del territorio francés para aquellos efectivamente reconocidos como menores no acompañados.

En la práctica, este sistema de evaluación (que ha sido progresivamente integrado en instrumentos normativos de rango legal y reglamentario³⁹) establece una serie de etapas a nivel administrativo y judicial susceptibles de provocar periodos de espera que pueden prolongarse varios meses a nivel administrativo y hasta más de un año para que los jóvenes candidatos extranjeros a la protección de la infancia puedan recibir una decisión definitiva a nivel judicial sobre su condición (la normativa establece que tal procedimiento se debería llevar a cabo en un plazo de 5 días). Durante una investigación que llevamos a cabo entre 2014 y 2015 en diferentes ciudades francesas⁴⁰, pudimos constatar los efectos de la aplicación de esta normativa en las vidas cotidianas de un grupo de menores que, a pesar de contar con documentos acreditando su minoría de edad, no habían sido reconocidos como tales y tenían por tanto que sobrevivir en situación de calle o en soluciones de alojamiento precarias mientras seguían luchando por el reconocimiento de sus derechos como menores (ver fotos en páginas siguientes).

Los jóvenes migrantes que acceden al procedimiento de evaluación no son evaluados en función de su perfil y de su necesidad de protección (como lo propugnan diferentes instituciones internacionales⁴¹) sino que son sometidos a un análisis de su credibilidad a partir de un interrogatorio sobre elementos contextuales de su situación familiar y personal en su país de origen y los detalles de su periplo migratorio. Durante las denominadas entrevistas sociales, primera etapa a nivel administrativo del proceso de evaluación realizada por los departamentos o por servicios delegados, se va a analizar si el joven migrante es 'menor no acompañado' en función de la existencia de incoherencias o lagunas en su discurso, se va a examinar la apariencia física, la ropa, la capacidad de hablar francés, etc. Se trata a menudo de una sola entrevista, de duración limitada, sin establecer ninguna relación previa de confianza

37 Para hacer presión al Gobierno central, hasta 11 departamentos franceses publicaron en diferentes etapas decisiones unilaterales de suspensión de la acogida de nuevos menores no acompañados en clara violación de la legislación vigente. Estos departamentos fueron : Aube, Bas-Rhin, Mayenne, Côte-d'Or, Eure-et-Loir, Loiret, Moselle, Aveyron, Haute-Loire, Vienne et Alpes-Maritimes. Ver en este sentido el informe Rapport n° 340 (2013-2014) de M. René VANDIERENDONCK, fait au nom de la Commission des Lois, déposé le 5 février 2014, Proposition de loi relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

38 Ministère de la Justice : Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : Dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

39 En concreto los artículos 43, 48 y 49 de la Ley de 14 de marzo de 2016 de reforma de protección de la infancia, el Decreto 2016-840 de 24 de junio de 2016 y la Decisión de 17 de noviembre de 2016 en aplicación del Decreto precitado.

40 BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel (2016), *Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France*, Poitiers, MIGRINTER, 157 p.

41 UNHCR & UNICEF (2014), *Safe and Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 56 p.

y en unas condiciones que generan un estrés significativo en los jóvenes migrantes y que les inducen a cometer errores⁴².

En suma, en Francia se aplica un modelo de entrevista de evaluación que se asemeja fuertemente al utilizado con las personas solicitantes de asilo adultas. Cabe reseñar que solamente una proporción limitada de jóvenes candidatos son reconocidos como 'menores no acompañados' tras practicar este proceso de evaluación a nivel administrativo. Según las cifras del Ministerio de Justicia⁴³, la cifra de rechazos oscilaría entre 50 y 60% de los candidatos, porcentaje que puede ser más elevado en determinados departamentos con fuerte concentración de llegadas de jóvenes migrantes (en París se estima en torno a un 80% de decisiones negativas).

Hay que destacar también que ciertas decisiones administrativas de no admisión al sistema de protección de la infancia no se fundamentan en argumentos jurídicos sino a partir del supuesto carácter estereotipado o incoherente de la información aportada por el joven migrante que no permite probar su condición de menor no acompañado⁴⁴. En caso de duda, ésta opera en general en detrimento del joven al que se excluye de la protección.

Ante tales prácticas administrativas, cabe preguntarse cuál es el vínculo que puede existir entre un joven migrante que nos propone un discurso de su experiencia migratoria o de su contexto de origen incoherente o parcial y el hecho de determinar que esta persona es o no menor de edad. Según los testimonios de los jóvenes que hemos consultado, argumentos tales como el hecho de hablar bien francés, haber dormido un tiempo en casa de unos amigos, tener unas gafas de marca francesa o un teléfono inteligente, fueron utilizados por los evaluadores durante las entrevistas para justificar una probable decisión negativa⁴⁵. Parece obvio por tanto que tal proceso de evaluación es aplicado a nivel administrativo para defender los intereses de las instituciones implicadas en detrimento del interés superior de los menores migrantes (artículo 3 de la CDN).

Cuando los jóvenes no acompañados obtienen un rechazo a su solicitud de protección en la primera fase de evaluación, tienen la oportunidad de realizar un recurso ante un Tribunal administrativo en un plazo de 15 días o bien acudir a un Juez de Menores para solicitar un reconocimiento de su condición de menores desamparados y la aplicación de una medida protectora. En la mayor parte de los casos que hemos constatado durante nuestro trabajo de campo, es la segunda opción a la que se da prioridad. La autoridad judicial procede entonces a ordenar medidas complementarias que suelen consistir en una investigación de los documentos de identidad que el joven puede tener (si tal medida no se ha llevado ya a cabo en fase administrativa) y en la práctica de pruebas médico-legales de determinación de la edad.

42 Recalcamos lo expresado en el apartado anterior con respecto a los errores o lagunas que las personas que han pasado por una situación traumática son susceptibles de cometer en la reconstrucción narrativa de tal experiencia. Lógicamente tal tendencia puede potencialmente acentuarse cuando la persona interrogada se encuentra en edad adolescente.

43 Direction de Protection Judiciaire de la Jeunesse- Ministère de la Justice, *Rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers*, 1^{er} juin 2013- 31 mai 2014.

44 BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel (2016), *op.cit.*, anexos 2 a 5.

45 *Ibidem.*, pp. 68-69.

Muchos de los jóvenes y adolescentes que encontramos en nuestro trabajo de campo contaban con documentos de identidad (extractos de actas de nacimiento, carnés de identidad, pasaportes, etc.) A pesar de que el artículo 47 del Código Civil francés establece una presunción de validez de los documentos de identidad extranjeros⁴⁶, el peritaje de estos documentos es sistemáticamente encargado a los servicios especializados de la Policía de Fronteras. Cuando se determina que los documentos son auténticos, tal prueba debería bastar para determinar la minoría de edad según determina una Circular interministerial de 25 de enero de 2016⁴⁷. Sin embargo, determinados jueces alegan, sobre todo cuando la persona presenta un documento sin fotografía, que no se puede determinar con certeza que el portador del mismo sea su titular⁴⁸. Esto es susceptible de generar consecuencias extremadamente graves, ya que el rechazo de la validez de los documentos que los jóvenes disponen es susceptible de privarles de toda identidad jurídica, implicando en la práctica la imposibilidad de acceder a los derechos más básicos. No debe olvidarse que, según datos de UNICEF⁴⁹, al menos 230 millones de niños en el mundo no fueron registrados a su nacimiento, lo que es el caso de muchos jóvenes que encontramos durante nuestro trabajo de campo. Según el artículo 8.2 de la Convención de Derechos del Niño, los funcionarios administrativos o judiciales franceses deberían asistir a estos menores cuyos documentos son considerados como inválidos a reconstituir su identidad jurídica, hecho que no hemos podido constatar en la práctica.

Con respecto a las pruebas médicas de determinación de la edad, y sin entrar en todas las consideraciones de orden ético y legal que plantean⁵⁰, hemos podido observar que algunos jueces basan exclusivamente su decisión en los resultados de tales pruebas⁵¹ (reconocidas por la comunidad médica como escasamente informativas a fines de determinación de la edad biológica⁵²). Otro punto a considerar es la ausencia generalizada de obtención del consentimiento del joven antes de practicar la prueba. En la mayoría de los casos que hemos constatado no se le explican al joven ni el motivo ni las consecuencias de la aplicación de tal prueba. Puede asimismo estimarse que una negativa por su parte a la realización de la prueba puede tener consecuencias graves en el resultado de la decisión de admisión a la protección⁵³.

46 Article 47 du Code Civil français: « Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité ».

47 Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

48 BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel (2016), *op.cit.*, p. 70.

49 UNICEF (2013), *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*, 48 p.

50 Ver a este respecto el reciente informe publicado por el Consejo de Europa. Council of Europe (2017), *Age assessment: Council of Europe member States' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, September 2017, 47 p.

51 BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel (2016), *op.cit.*, p. 70.

52 AYNLEY-GREEN Albert, COLE Tim et al. (2012), *Medical, statistical, ethical and human rights considerations in the assessment of age in children and young people subject to immigration control*, in *British Medical Bulletin* 2012 (102), pp. 17-42.

53 BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel (2016), *op.cit.*, pp. 75-76.

Una vez practicadas las pruebas de investigación decretadas por la autoridad judicial, el proceso que hemos descrito termina con la convocación del joven migrante a una audiencia y la posterior decisión de protegerlo o no. Si la decisión judicial en primera instancia es negativa, el joven podría todavía recurrir ante un Tribunal de Apelación (*Cour d'Appel*), lo que añadiría entre 3 y 6 meses al procedimiento hasta obtener una resolución firme definitiva.

Es importante reseñar que durante este procedimiento de evaluación a nivel administrativo y judicial que puede prolongarse como hemos dicho durante más de un año, y en algunos casos extremos observados hasta casi dos⁵⁴, el joven migrante no tiene total garantía de poder acceder a un alojamiento adecuado. Aunque durante la primera fase administrativa la ley determina que los jóvenes deberían ser alojados provisionalmente⁵⁵, en la mayoría de los casos este alojamiento se produce en hoteles o en soluciones muy precarias (en París se habilita un gimnasio durante los meses hibernales). En otros contextos (Marsella en particular) no existe ninguna posibilidad de alojamiento durante esta fase y los jóvenes tienen que desenvolverse por sí mismos.

Las consecuencias de la aplicación de este sistema son extremadamente graves al ser susceptibles de condenar a una situación temporal o permanente de gran precariedad a personas que – en ausencia de pruebas objetivas – deberían ser consideradas provisionalmente como menores de edad merecedoras de protección. Durante nuestro trabajo de campo en París en el invierno de 2015 pudimos entrar en contacto con un grupo de unos 40 jóvenes que sobrevivían en situación de calle durante la fase administrativa de evaluación o a la espera de una decisión judicial definitiva sobre su situación. Muchos de estos jóvenes, con los que algunos de los cuales seguimos en contacto regular, fueron finalmente reconocidos como menores en instancia judicial, pero a pesar de ello fueron previamente abandonados por las autoridades a su suerte durante los meses precedentes, viviendo en campamentos de fortuna, sin estar escolarizados y debiendo alimentarse en los recursos para personas sin techo⁵⁶. La situación de exclusión y de incertidumbre que deben afrontar estas personas durante este largo procedimiento de evaluación de su estatuto jurídico, puede lógicamente agravar los efectos perniciosos para su salud mental anteriormente provocados por las experiencias traumáticas vividas durante su periplo migratorio o en su contexto de origen antes de la migración.

54 En nuestro trabajo de campo hemos seguido regularmente el caso de un joven marfileño que llegado a París con 16 años y 3 meses no fue reconocido definitivamente como menor no acompañado hasta unas semanas antes de su mayoría de edad.

55 Así lo determina el artículo L223-2 del Code de l'action sociale et des familles.

56 BAILLEUL Corentin & SENOVILLA Daniel (2016), *op.cit.*, p. 81 y siguientes.



Campamento de jóvenes migrantes en fase de evaluación de la condición de menor no acompañado en la ciudad de París, distrito X, febrero de 2015
Foto: OMM, 2015, derechos de reproducción reservados



Campamento de jóvenes migrantes en fase de evaluación de la condición de menor no acompañado en la ciudad de París, distrito X, febrero de 2015
Foto: OMM, 2015, derechos de reproducción reservados



Grupo de jóvenes migrantes en espera de su turno para un reparto de comida para personas sin techo en la ciudad de Marsella, abril de 2015
Foto: OMM, 2015, derechos de reproducción reservados

5. Conclusiones

En los últimos tiempos ha podido observarse en el contexto europeo una evolución creciente de la gestión normativa del fenómeno migratorio a partir de la evaluación del grado de vulnerabilidad susceptible de dar lugar a una respuesta protectora de la parte de las autoridades. A fin de evitar el supuesto fraude que puedan intentar algunas personas migrantes que no forman parte de las categorías protegidas y que no cuentan con otras oportunidades de regularizar su situación, las autoridades aplican con celo extremo mecanismos de control de la condición vulnerable que en la práctica son susceptibles de excluir a personas candidatas a la protección en base a criterios meramente subjetivos y altamente arbitrarios. En el caso de los menores no acompañados que han llegado en número creciente al territorio francés en los últimos años, el control se materializa en la práctica a partir de la aplicación de toda una serie de medidas que evalúan a nuestro juicio de forma parcial e incoherente la edad y la situación de la persona que se presenta en los servicios de protección de la infancia como menor no acompañado de sus padres o tutores legales. Este sistema provoca la precarización de toda una serie de jóvenes que ven como durante un periodo prolongado de tiempo su acceso a los derechos fundamentales más básicos es limitado. Es absolutamente urgente que el Estado central francés se implique material y logísticamente en el procedimiento de evaluación y acogida de esta población que supera ampliamente las capacidades financieras y técnicas de las autoridades departamentales, responsables hasta la fecha. Un procedimiento claro y garante de los derechos del menor debe ser instaurado. Los candidatos al reconocimiento de la condición de 'menor no acompañado' deben poder ser escolarizados provisionalmente y acceder a soluciones de alojamiento y de acompañamiento sanitario –in-

cluido el tratamiento de patologías de orden psicológico– durante toda la duración del procedimiento, incluyendo las eventuales fases de recurso. Los intereses institucionales de orden presupuestario y de control migratorio no deben en ningún caso prevalecer sobre el interés superior de los menores migrantes no acompañados tal y como está ocurriendo en numerosos casos en la actualidad en el contexto francés.

Bibliografía

- Aynsley-Green, Albert & Cole, Tim et al. (2012). *Medical, statistical, ethical and human rights considerations in the assessment of age in children and young people subject to immigration control*, in British Medical Bulletin 2012 (102), pp. 17-42.
- Bailleul, Corentin & Senovilla, Daniel (2016). *Dans l'intérêt supérieur de qui ? Enquête sur l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant dans les mesures prises à l'égard des mineurs isolés étrangers en France*, Poitiers, MIGRINTER, pp. 157.
- Beaudu, Gerard (2007). L'externalisation dans le domaine des visas Schengen. *Cultures & Conflits*, N° 68, pp. 85-109.
- Comisión Europea(2016). Informe de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2016) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.
- Défenseur Des Droits (2016). Rapport d'observation: Démantèlement des campements et prise en charge des exilés Calais et Stalingrad (Paris), décembre 2016.
- Herlily, Jane & Turner, Stuart (2015). Untested assumptions: psychological research and credibility assessment in legal decision-making. *European Journal of Psychotraumatology*, Special issue on Trauma and PTSD: setting the research agenda.
- Kumin, Judith (2015). *The heart of the matter. Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union*, United Nations High Commissioner for Refugees, 197 p.
- Mekdjian, Sarah (2016). Les récits migratoires sont-ils encore possibles dans le domaine des refugee studies ? Analyse critique et expérimentation de cartographies créatives. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 15 (1), pp. 150-186.
- Merton, Robert K. & Kendall, Patricia L. (1946). The focused interview. *American Journal of Sociology*, Vol. 51 (6), pp. 541-557.
- Pillant, Laurence (2016). En Grèce, une crise migratoire chronique. *Plein droit* 2016/4 (N° 111), p. 31-34
- Senovilla Hernandez, Daniel (2010). *El tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa. Un estudio comparado de seis países*, Instituto de Estudios sobre Migraciones. Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Programa de Doctorado en Migraciones Internacionales: 505 páginas.
- Senovilla Hernandez, Daniel (2014). Analyse d'une catégorie juridique récente: le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé. *Revue Européenne de Migrations Internationales*, Vol. 30 (1), pp. 17-34.
- Sigona, Nando & Hughes, Vanessa (2012). *No way out, no way in: Irregular migrant children and families in the UK*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 58 p.
- Tassin, Louise (2016). Le mirage des hotspots. Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa. *Savoir/Agir* 2016/2 (N° 36), p. 39-45.
- UNICEF (2013). *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*, 48 p.

UNICEF (2017). *A deadly journey for children: The central Mediterranean migration route*, Unicef Child alert, February 2017, 20 p.

UNHCR & UNICEF (2014). *Safe and Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 56 p.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2009). *Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's role in the Canary Islands, Spain*, UNHCR- Policy development and evaluation service, Geneva, 56 p.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2017-a). *Global trends: Forced displacement in 2016*, UNHCR, Geneva, 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2017-b). *Desperate Journeys: Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*, UNHCR, Bureau for Europe, February 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2017-c). *Mediterranean: dead and missing at sea- January 2015- 31st of December 2016*.