



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesauro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2018, n. 2**

NUMERO TEMATICO

A tre anni dall'Agenda europea sulla migrazione: la tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nel contesto dello sviluppo delle politiche 'comuni' di immigrazione e di asilo

Editoriale

Giancarlo Guarino p. 1

Saggi e Articoli

Il *Global Compact* sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea p. 7
Cristiana Carletti, Marco Borraccetti

¿Donde están los niños sirios? ¿Y dónde están sus derechos? La Unión Europea
no puede olvidar sus principios ni traicionarse a sí misma p. 47
Ángeles Gutiérrez Zarza

No room for you in here? The past and the future of the asylum seekers'
reception conditions in Italy p. 80
Eugenio Zaniboni

Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili
di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico p. 104
Rossana Palladino

Operation EUNAVFOR MED *Sophia* in the Framework of the European Agenda on
Migration: Practical Aspects and Questions of International Law p. 135
Eugenio Carli

Il diritto al gratuito patrocinio nella riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA):
un passo avanti e due indietro? p. 152
Silvia Favalli

Commenti e Note

Il diritto penale "contro" lo straniero. Teoria e pratica delle politiche d'integrazione p. 171
Maria Ilia Bianco

L'Agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori
qualificati: una valutazione sociologica p. 201
Mattia Vitiello

¿DONDE ESTÁN LOS NIÑOS SIRIOS? ¿Y DÓNDE ESTÁN SUS DERECHOS?
LA UNIÓN EUROPEA NO PUEDE OLVIDAR SUS PRINCIPIOS
NI TRAICIONARSE A SÍ MISMA*

Ángeles Gutiérrez Zarza**

RESUMEN: 1. Introducción. – 2. Los menores que han permanecido en Siria. –2.1. Algunas cifras e informes relevantes. – 2.2. Las seis violaciones graves de derechos de los niños en la guerra de Siria. 2.3. La futura responsabilidad penal. – 2.4. La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, aún por consolidar. – 3. Los menores refugiados en Líbano, Jordania, Turquía, Egipto e Iraq. – 3.1. Algunas cifras y muchos niños bajo el umbral de la pobreza – 3.2. La Política Europea de Vecindad, aún por concretar. – 4. Los menores Sirios y el espacio LSJ. – 4.1. Algunas cifras y muchas peticiones de asilo por resolver. – 4.2. El control de las fronteras exteriores de la Unión, primero. – 4.3. El nuevo Sistema Europeo Común de Asilo, aún por adoptar e implementar. – 4.4. *Hotspots* en Grecia: los niños sirios a las puertas del espacio LSJ. – 4.5. Alemania, Suecia y el nuevo intento de reubicación de los migrantes sirios en otros Estados miembros. – 4.6. Los niños sirios desaparecidos y los no acompañados. – 4.7. La integración de los niños sirios en el espacio LSJ: educación inclusiva y en valores para los niños migrantes y las sociedades que los reciben. – 5. A modo de conclusión.

1. Introducción

Antes de las revueltas que desembocaron en la guerra civil que asola Siria, este país de Oriente Medio tenía algo más de 21 millones de habitantes de los cuales casi 12 millones eran niños. Con una media de 3,5 hijos por familia, la población se

Double blind peer reviewed article.

* El presente artículo desarrolla una parte de mi intervención en la Reunión de Expertos sobre “Tolerancia frente a radicalización” celebrada en Toledo los días 10 y 11 de julio de 2017, en el marco del Proyecto educativo “*Cultura alrededor del mundo*” de la UCLM con el apoyo y financiación de la Diputación Provincial de Toledo (Nº R.E.I. 0245000).

** Profesora Titular de Derecho Procesal, UCLM, España. Visiting Professor Northumbria University, United Kingdom. E-mail: angeles.gutierrez@uclm.es

concentraba en los territorios situados en el oeste del país, en el eje Damasco-Alepo y en la zona de la costa. Vivían en Damasco unos 4 millones de habitantes, en Alepo unos 3,5 millones, en la ciudad de Homs 1,4 millones y en Idlib unos 865.000.

La República presidencialista de Siria, gobernada por Bashar al-Assad de minoría chiíta frente a una población de mayoría sunita, acogía también a inmigrantes asirios, armenios, turcos, kurdos, iraquíes y refugiados palestinos, que sumaban todos ellos cerca del 8% de la población.

Con una economía basada en la explotación de petróleo y gas natural, en la agricultura (cultivo de cereales, algodón, olivos y hortalizas), la ganadería y la industria textil y de construcción, su Historia antigua y rico patrimonio cultural atraían a turistas de todo el mundo.

La región sirio-palestina fue un territorio disputado desde la Antigüedad, y las pequeñas ciudades-estado asentadas en la zona ensayaron fórmulas de vasallaje y subordinación al tiempo que absorbían la cultura y los conocimientos de los grandes imperios del Antiguo Medio Oriente, como Asiria y Babilonia. En la ciudad de Ugarit nació el primer alfabeto que se conoce, en escritura cuneiforme pero con 30 caracteres similares a los del occidental actual. Se considera que las 10.000 tablillas encontradas en Ebla constituyen la primera biblioteca del mundo, y ciudades como Alepo ya existían en el II milenio a.C. Los romanos dejaron su impronta en la ciudad de Palmira, próxima a la actual Homs, que fue durante unos años la capital del reino de la legendaria Zenobia. Avanzado el tiempo los Omeyas fijaron la capital de su Imperio incipiente en la ciudad de Damasco, cuya Gran Mezquita inspiró a Abd al-Rahman I, El Emigrado, la construcción de la que aún disfrutamos en la ciudad de Córdoba. Con los Abasíes Damasco perdió la capitalidad, que se trasladó a Bagdad, pero no su valor simbólico como una de las ciudades más importantes de Oriente. A principios del siglo XX, las tribus árabes lideradas por el príncipe Faisal y ayudadas por Thomas E. Lawrence ansiaban y lograron llegar desde La Meca a Damasco en una fascinante travesía que, al menos, terminó con el dominio otomano en Oriente Medio.

De la magia de Alepo, Damasco, Homs y otros lugares de Siria apenas queda nada tras más de ocho años de una guerra civil claramente internacionalizada que no parece tener fin. Los ataques entre las fuerzas armadas y los grupos rebeldes han destruido la Gran Mezquita de Damasco, sus principales zocos, las calles, las avenidas, y lo mismo sucede con Alepo, con Homs, y con Palmira, que ha perdido entre otros su Templo de Baal y parte de la columnata del Tetrapylon.

El país ha sido arrasado en el transcurso de una guerra que siguió a los levantamientos contra el régimen de al-Assad, el dictador con mano de hierro que recortaba los derechos y libertades de su población civil¹ cuando subió al poder

¹ *Human Right Watch, World Report 2010*, p. 555 y ss., donde se da cuenta de las detenciones y encarcelamientos de activistas y opositores al régimen, la falta de prensa independiente, las restricciones a Internet y las redes sociales, las detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y torturas, la represión contra la población kurda, la disminución de derechos de las mujeres y las niñas.

sucediendo a su padre en el año 2000 y que en pleno conflicto armado no duda en masacrar a su pueblo una y otra vez. También lo hacen los demás contendientes.

La Oficina de Coordinación Humanitaria (OCHA) de las Naciones Unidas (NNUU) difunde en sus comunicados unas cifras difíciles de asumir:² casi medio millón de personas han perdido la vida en el conflicto, y se cifran en más de 6.5 millones los desplazados a los países vecinos (Jordania, Líbano, Turquía y, en menor medida, Irak y Egipto) y a la Unión Europea (Grecia como país de entrada principal y, a través de movimientos secundarios, Alemania y Suecia). De la población civil que permanece en el país, 13.3 millones necesitan ayuda urgente y protección, 11.3 cobertura sanitaria, 10.5 alimentos, 4.2 refugio, y hay 6.1 millones de personas desplazadas internamente. En este escenario tan desolador, ¿dónde están los niños sirios? ¿y dónde están sus derechos?

2. Los menores que han permanecido en Siria

2.1. Cifras aproximadas y algunos informes clave sobre el drama de los niños sirios

UNICEF, la Agencia de las NNUU para la protección de la infancia calcula que de los 8.35 millones de niños que permanecen en Siria, al menos 5.3 millones requieren asistencia humanitaria urgente, 2.1 millones viven en áreas de difícil acceso y casi 170.000 en lugares sitiados. Más de 3 millones de niños necesitan ayuda alimenticia, y se han detectado 20.000 casos de malnutrición severa.³

Además del sufrimiento causado a los menores como población civil más vulnerable, las cifras muestran una violación constante del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por todas las partes en conflicto.⁴ Ni el IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (o el Art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra) ni sus dos Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977 se respetan en este conflicto.

Tampoco el Art. 38 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, que otorga una protección a los menores en situaciones de conflicto armado, ni mucho menos el resto del articulado de esta Convención, que reconoce el conjunto de derechos de los que son titulares los niños y niñas del mundo en su condición de personas, miembros de una familia e integrantes de una comunidad, y cuyo ámbito de protección ha de extenderse también a los menores en situaciones de conflicto armado. De igual modo, las partes contendientes ignoran los dos Protocolos de la Convención de los Derechos del Niño: el Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos

² Disponible en: <https://news.un.org/es/focus/siria> (visto el 31.5.2018).

³ Disponible en: <https://www.unicef.org/appeals/syria.html> (visto el 31.5.2018).

⁴ Sobre el marco jurídico protector de los menores en los dos ámbitos del Derecho Internacional puede verse ampliamente Sonia F. PRADAS, *El niño en los conflictos armados. Marco jurídico para su protección internacional*, Valencia, 2001, p. 154 y ss.

armados, y el Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

Es cierto que Siria no ha ratificado los Convenios de Ginebra ni sus Protocolos, pero según la doctrina mayoritaria y las Resoluciones de las NNUU las disposiciones de estos Convenios son normas de derecho consuetudinario y resultan aplicables en el conflicto sirio, tanto para las fuerzas gubernamentales como para los demás contendientes.⁵ Íntimamente relacionado con esta cuestión, al tratarse de un conflicto interno a pesar de sus implicaciones internacionales no se aplicaría el IV Convenio de Ginebra, sino el Art. 3 común a los cuatro Convenios, considerado una “convención en miniatura”, y el II Protocolo Adicional de 1977.

Siria sí ha ratificado la Convención sobre Derechos del Niño y sus Protocolos, pero ya he señalado y tendremos ocasión de comprobar en las siguientes páginas que los desconoce igualmente.

La nota de prensa publicada tras la II Conferencia de Bruselas de 26 de abril de 2018, organizada por la Unión Europea y las Naciones Unidas con la finalidad principal de lograr fondos para satisfacer las necesidades de la población siria, resume del siguiente modo las violaciones de derechos humanos que se cometen a diario en el país:

“La violencia y el sufrimiento humano ha aumentado en Siria, con una escalada militar por las partes en conflicto que se ha incrementado de manera alarmante en 2018. La población civil ha seguido soportando la mayor parte del sufrimiento causado por el conflicto, incluyendo violaciones severas, constantes y flagrantes del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho de los Derechos Humanos, en particular: a través de ataques deliberados e indiscriminados sobre la población y las infraestructuras civiles, empleo de armas químicas en el pasado y en la actualidad, desplazamientos forzados de la población, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y torturas, incluido la explotación sexual, abusos y violencia de género”.

En este contexto las NNUU y en particular su Secretario General, la Representante Especial para los niños en los conflictos armados, y las instituciones de las NNUU con competencias en materia de ayuda humanitaria con la coordinación de OCHA han llevado a cabo y continúan desarrollando una labor titánica para satisfacer las necesidades mínimas de la población civil, denunciar los abusos como elemento de presión a las partes contendientes, y documentar las infracciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de cara a futuras responsabilidades penales.

De la situación de la población civil en Siria da cuenta cada mes el Secretario General en cumplimiento del mandato de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2139(2014), 2165(2014), 2191(2014), 2258(2015), 2332(2016),

⁵ Véase ampliamente E. LÓPEZ-JACOISTE, *La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional*, en *Revista UNISCI*, enero 2015, n. 37, p. 89 y ss.

2393(2017) y 2401(2018). Entre los más recientes, el informe de abril de 2018⁶ fue enérgicamente contestado por el Gobierno sirio,⁷ a quien se invitó a realizar aportaciones para el siguiente documento, como efectivamente hizo. En el informe de mayo de 2018,⁸ el Secretario General sigue dando cuenta de la dramática situación en buena parte del país, y en la parte final reconoce su profunda preocupación por el bloqueo de la ayuda humanitaria que padece Siria, ya que ni las NNUU ni sus socios humanitarios tienen capacidad para llegar a la población civil en medio de los ataques.

Otros informes que, a mi juicio, ayudan a entender la magnitud del drama de los niños sirios y documentan lo que sucede con miras a la futura exigencia de responsabilidad penal son los emitidos por la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria. Esta Comisión se creó por el Consejo de Derechos Humanos de las NNUU en agosto de 2011⁹ con la finalidad de investigar y documentar todas las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las alegaciones de crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos en Siria. El mandato incluye también la identificación de los responsables de estas violaciones, de manera que terminado el conflicto se les pueda exigir responsabilidad penal. Su creación ha sido bien recibida por los internacionalistas, que consideran viene a colmar una laguna para la investigación y enjuiciamiento de los delitos cometidos en conflictos armados que se siguen de cerca por las NNUU.¹⁰

En cumplimiento de su mandato, la Comisión de Investigación emite informes regulares sobre las vulneraciones de los derechos humanos en Siria, y también informes “ad hoc” sobre temas específicos o sobre sucesos especialmente graves. Entre los centrados en temas específicos puede citarse el informe *“I lost my dignity”: sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic*,¹¹ basado en los testimonios de 545 supervivientes o sus familias, cuidadores, abogados y miembros de las comunidades afectadas por este tipo de violencia, en el periodo comprendido entre marzo de 2011 y diciembre de 2017. Y entre los dedicados a temas especialmente graves, me permito reproducir tres párrafos del Informe sobre la situación de Alepo en la segunda mitad de 2016 porque, aunque el extracto resulte un poco largo, me parece muy revelador sobre la falta del más mínimo respeto y consideración hacia la población civil y hacia quienes arriesgan su vida en las labores humanitarias, tanto por las fuerzas gubernamentales como por los rebeldes:

⁶ 50th Report of the Secretary General, 19 April 2018, S/2018/369.

⁷ Disponible en: <http://www.diariosiriolibanes.com.ar/Actualidad/Siria/Siria-responde-a-informe-de-la-ONU3> (visto 31.5.2018)

⁸ 51th Report of the Secretary General, 22 May 2018, S/2018/484.

⁹ Resolution of 22 August 2011 adopted by the Human Rights Council at its seventeenth special session, S-17/1.

¹⁰ A. WHITING, *An investigation mechanism for Syria: the General Assembly steps into the breach*, en *Journal of International Criminal Justice*, 1 Mayo 2017, vol. 15, n. 1, pp. 231-237. En un sentido más crítico, véase Z. D. KAUFMAN, *The prospects, problems and proliferation of recent UN Investigations of International Law Violations*, en *Journal of International Criminal Justice*, marzo 2018, vol. 16, n. 1, pp. 93-112.

¹¹ A/HRC/37/CRP.3.

“La batalla por el control de la ciudad de Aleppo ha sido una etapa de enconada violencia durante la cual la población civil de los dos bandos ha sido víctima de los crímenes de guerra cometidos por todas las partes. En el marco de su estrategia de forzar la rendición, a finales de julio las fuerzas progubernamentales rodearon la parte oriental de la ciudad de Aleppo, dejando a los civiles atrapados sin alimentos ni suministros médicos suficientes. Entre julio y diciembre de 2016, las fuerzas sirias y rusas llevaron a cabo ataques aéreos diarios que se cobraron cientos de vidas y redujeron a escombros hospitales, escuelas y mercados. Las fuerzas sirias también utilizaron bombas de cloro en zonas residenciales, lo que causó centenares de bajas civiles.

Los grupos armados bombardearon persistentemente a los civiles en la parte occidental de la ciudad. Utilizando armas improvisadas, esos grupos disparaban a menudo indiscriminadamente en ataques que causaron la muerte y heridas a docenas de personas, entre ellos mujeres y niños. Esos ataques, lanzados sin un objetivo militar claro, buscaban aterrorizar a la población civil. A medida que se deterioraba la situación en la parte oriental y la población trataba desesperadamente de huir, algunos grupos armados se lo impidieron violentamente y los utilizaron como escudos humanos.

En un ataque especialmente brutal, la aviación siria atacó un convoy de ayuda humanitaria en la zona rural de Aleppo, matando a más de una docena de trabajadores humanitarios y destruyendo suministros vitales para los civiles. El convoy había sido autorizado por el Gobierno de la República Árabe Siria, que conocía su ubicación en el momento del ataque. El ataque dio lugar a la suspensión de los convoyes de asistencia en toda la República Árabe Siria, lo que privó a la población civil del acceso a bienes esenciales”.

Además de los informes anteriores, todos ellos sobre la situación particular que sufre la población siria, tanto la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados (Virginia Gamba) como el propio Secretario General emiten sendos Informes Anuales sobre los niños en los conflictos armados, en los cuales pueden encontrarse continuas referencias a la situación de los niños sirios. Mencionaré después al último informe de la Representante Especial, difundido en enero de 2018 y que abarca el periodo comprendido entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017¹².

En cuanto a los informes anuales sobre los niños y los conflictos armados del Secretario General, todos ellos contienen información por países sobre las violaciones cometidas contra los niños en los conflictos armados (y los progresos realizados por las partes en relación con el diálogo, los planes de acción y otras medidas para poner fin a estas violaciones y prevenirlas), incluidos entre otros Afganistán, Iraq, Líbano, Libia, Malí, Somalia, Sudán, Yemen o la República Árabe de Siria. Además, incluyen dos

¹² A/HRC/37/47, p. 5, pár. 10.

Anexos con sendas listas que identifican a las partes que cometen violaciones graves contra los niños en situaciones de conflicto armado, según los respectivos países se hallen (Anexo I) o no (Anexo II) sometidas al Consejo de Seguridad.

El último de estos informes, publicado en agosto de 2017 y referido al año 2016,¹³ resulta especialmente relevante porque, además del interés del apartado sobre Siria al que me referiré después, el Anexo I incluyó a las “Fuerzas Gubernamentales, incluidas las Fuerzas de Defensa Nacional y las milicias partidarias del Gobierno”, como parte que recluta o utiliza niños, que causa su muerte y mutilación, comete actos de violación y otras formas de violencia sexual contra niños, lleva a cabo ataques contra escuelas y hospitales. Entre los agentes no estatales, el listado del Anexo I incluye también al EIIL (acusado de las mismas violaciones que las Fuerzas Gubernamentales, además de secuestrar a niños), el grupo Ahrar al-Sham y el Frente Al-Nusra (ambos responsables de reclutamiento o utilización de niños, muerte o mutilación), y los Grupos que indicaron estar vinculados con el Ejército Sirio Libre, el Ejército del Islam, y las Unidades de Protección del Pueblo (acusados estos tres últimos de reclutar o utilizar niños)¹⁴.

2.2. Las seis violaciones graves de derechos de los niños en el conflicto sirio

A la hora de elaborar sus informes, las instituciones de las NNUU tienen en cuenta las seis violaciones graves de derechos de los niños en situaciones de conflicto armado identificadas por el Consejo de Seguridad: (1) muerte o graves lesiones físicas y mutilaciones; (2) reclutamiento y utilización de niños en el conflicto como soldados; (3) ataques a hospitales y escuelas; (4) violencia sexual, sobre todo de niñas y mujeres jóvenes; (5) secuestro, y (6) denegación de acceso humanitario.

Todas ellas se cometen de manera reiterada contra los niños sirios que permanecen en el país.

El último Informe Anual del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados da cuenta de las muertes, graves lesiones físicas y mutilaciones de los menores sirios en el año 2016:

“Las Naciones Unidas verificaron la muerte de 652 niños (297 varones, 125 niñas y 230 de sexo desconocido) y la mutilación de 647 (223 varones, 133 niñas y 291 de sexo desconocido) en 2016. Estas víctimas se atribuyeron a las fuerzas gubernamentales y partidarias del Gobierno (708), el EIIL (235), las Unidades de Protección del Pueblo (8), grupos vinculados con el Ejército Sirio Libre (5), otros

¹³ A/72/361-S/2017/821, Anexo I.A., p. 42.

¹⁴ Aparte de estos cuatro tipos de informes, la OCHA emite regularmente una Newsletter sobre la ayuda humanitaria prestada sobre el terreno para contrarrestar la situación de emergencia que vive continuamente la población civil siria, incluidos los niños. En los últimos meses, la OCHA ha centrado buena parte de sus esfuerzos a la crisis de Guta Oriental. Puede verse *Syrian Arab Republic: East Ghouta. Response to the East Ghouta Crisis in rural Damascus. Situation Report No. 5*.

grupos armados (10) y grupos armados no identificados (145). Una gran parte de las violaciones se registraron en Aleppo, Damasco Rural, Deraa e Idlib”¹⁵.

El informe recoge más información sobre los ataques y operaciones aéreas que ocasionaron víctimas infantiles y que se llevaron a cabo por las fuerzas gubernamentales, las fuerzas internacionales de apoyo del Gobierno, los miembros de la coalición internacional de lucha contra el EIIL, Turquía e Israel¹⁶. También se refiere a los ataques perpetrados por grupos armados con morteros, cohetes, artefactos explosivos improvisados y municiones sin detonar, atentados suicidas, ejecuciones y ataques de francotiradores¹⁷.

A estas vulneraciones deben añadirse los ataques con armas químicas que ha sufrido la población siria en varias ocasiones, y el problema creciente de las personas que vuelven a las ciudades que estuvieron sitiadas durante largo tiempo por el EIIL y que están plagadas de minas y artefactos explosivos, que causan la muerte y graves mutilaciones a los niños que salen a jugar a aire libre. Esta última realidad se recoge, por ejemplo, en el último Informe mensual del Secretario General de mayo de 2018, en relación con los más de 100.000 personas que han regresado a Raqqah¹⁸.

La población civil ha sufrido ataques con armas químicas en varias ocasiones, la más reciente el 7 de abril de 2018. En esta fecha algunas fuerzas no gubernamentales distribuyeron varios vídeos grabados en los que podía verse a civiles, incluidos numerosos niños, aparentemente intoxicados por un gas venenoso en la ciudad de Duma, entonces controlada por los rebeldes, que pactaron una rendición en los días siguientes. Las sospechas fundadas de haber sufrido un ataque químico motivaron los bombardeos aéreos de EEUU, Francia y Gran Bretaña contra las instalaciones del régimen sirio relacionadas con la producción y almacenamiento de armas prohibidas, y la posterior visita de un grupo de expertos de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas que, aunque llegó a Damasco el 14 de abril, no pudo visitar los lugares de Duma afectados hasta los días 21 y 15 de abril. Su informe está pendiente de publicación¹⁹.

Sobre el reclutamiento y la utilización de niños soldado, el mismo Informe Anual del Secretario General da cuenta del aumento drástico de los niños reclutados y usados con estos fines en 2016, y proporciona las siguientes cifras:

¹⁵ A/72/361-S/2017/821, cit., p. 19, pár. 111.

¹⁶ A/72/361-S/2017/821, cit., p. 19, pár. 112.

¹⁷ A/72/361-S/2017/821, cit., p. 19, pár. 113.

¹⁸ S/2018/484, pp. 5 y 6, pár. 15.

¹⁹ De los bombardeos de EEUU y sus aliados y la posterior visita de los expertos de la Organización Internacional contra las Armas Químicas se hace eco el último Informe mensual del SG de las NNUU sobre la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la ayuda humanitaria en Siria (*Implementation of Security Council Resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015), 2332 (2016), 2393 (2017) and 2401 (2018). Report of the Secretary-General, S/2018/484, 22 May 2018, p. 3, pár. 5).*

“Las Naciones Unidas verificaron 851 casos atribuidos a grupos armados que indicaron estar vinculados con el Ejército Sirio Libre (507), al EIIL (133), a las milicias partidarias del Gobierno (54), a las Unidades de Protección del Pueblo (46), a las milicias partidarias del Gobierno (54), a las Unidades de Protección del Pueblo (46), a las fuerzas gubernamentales sirias (29), al Ejército del Islam (28), a Ahrar al-Sham (17), al Frente Al-Nusra (también conocido como Jabhat Fath al-Sham) (10), a las Brigadas Nur ad-Din Zangi (3) y a grupos armados no identificados (24). En el 20% de los casos verificados las víctimas tenían menos de 15 años de edad. Entre los incentivos se siguieron contando el pago de sueldos, la ideología y la influencia de la familia o la comunidad. Al menos 37 niños murieron y 17 resultaron heridos a raíz de su vinculación en el conflicto.

(...) El 98% de los niños varones reclutados por esos grupos desempeñaron funciones militares y algunos llegaron a combatir en el frente”²⁰.

Un porcentaje significativo de los niños soldado no son reclutados sino secuestrados por las partes contendientes,²¹ y cuando caen en manos de otros grupos sufren arrestos, detenciones, privaciones de libertad, torturas y malos tratos²².

Con carácter general, la inclusión de los grupos que reclutan niños en el listado anexo al Informe Anual del SG constituye un elemento de presión a nivel internacional para buena parte de estos grupos, con los que la Representante Especial para los niños en los conflictos armados, con la ayuda de asesores de protección infantil sobre el terreno, trata de acordar e implementar planes de acción que incluyen, entre otras medidas:

“la tipificación como delito del reclutamiento y la utilización de niños, la emisión de órdenes de mando militar, el examen sistemático de las tropas, la adopción de directrices para la evaluación de la edad, la elaboración de protocolos para la devolución de niños y la puesta en libertad y reintegración de los niños anteriormente vinculados con las fuerzas armadas”²³.

Este último aspecto, la reintegración una vez finalizado el conflicto de los niños vinculados con las fuerzas armadas a las comunidades de las que proceden, constituye una ardua tarea a la que las NNUU dedica parte de su atención. Su Representante Especial insiste en que estos menores deben considerarse principalmente víctimas de delitos contra el derecho internacional,²⁴ y no combatientes, y han de crearse los necesarios programas de reinserción que les permitan contribuir al desarrollo de la

²⁰ A/72/361/S/2017/821, cit., p. 18, párr. 106 y 107.

²¹ A/72/361/S/2017/821, cit., p. 20, pár. 118.

²² A/72/361/S/2017/821, cit., p. 18, párr. 109 y 110.

²³ Informe Anual de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y conflictos armados, A/HRC/37/47, ya citado, p. 3, pár. 4.

²⁴ A/HRC/37/47, cit., p. 8, pár. 21.

sociedad a la que vuelven de forma pacífica. También es preciso preparar a las comunidades afectadas, para acoger y reintegrar en su seno a estos menores²⁵.

En el caso particular de Siria, no parece que la colaboración entre la Representante Especial y las partes contendientes (en caso de existir tal colaboración, sobre la que nada se dice en los informes) haya tenido resultados por el momento.

Como parte de las violaciones graves cometidas contra la población civil, y de manera especial contra los niños como grupo más vulnerable, el Informe Anual del SG de 2016 recoge también cifras de los ataques a escuelas y profesores:

“Las Naciones Unidas verificaron 76 ataques contra escuelas y 11 contra el personal docente que se saldaron con 28 víctimas de ese personal, lo que constituye un aumento del 40% con respecto a 2015. Los ataques se atribuyeron a las fuerzas gubernamentales y partidarias del Gobierno (57, de los que 38 fueron aéreos), el EIIL (6), las Unidades de Protección del Pueblo (1) y grupos armados no identificados (14). Los ataques contra escuelas verificados causaron 255 víctimas infantiles y tuvieron lugar en su mayoría en las provincias de Aleppo e Idlib.”

En cuanto a los hospitales, en el mismo año 2016:

“Las Naciones Unidas verificaron 81 ataques contra establecimientos médicos y 30 contra el personal médico que ocasionaron 29 víctimas infantiles y 94 víctimas entre dicho personal, lo que constituye un aumento de casi el triple respecto a 2015. Los ataques se atribuyeron a las fuerzas gubernamentales y partidarias del Gobierno (93, de los que 61 fueron aéreos), el EIIL (7), grupos vinculados con el Ejército Sirio Libre (2), Ahrar al-Sham (1) y grupos armados no identificados (3). La mayoría de las violaciones verificadas tuvieron lugar en las provincias de Aleppo e Idlib”.

El informe refleja también que en numerosas ocasiones las escuelas y hospitales se utilizan para fines militares:

“Se atribuyeron 9 incidentes de utilización de escuelas para fines militares a grupos vinculados con el Ejército Sirio Libre (5), el EIIL (3) y las fuerzas gubernamentales (1), y 2 de esas escuelas fueron atacadas posteriormente por las fuerzas oponentes; además, se atribuyeron al EIIL 4 incidentes de utilización de establecimientos médicos para fines militares”.

En cuanto a la violencia sexual, los informes de las NNUU le atribuyen un sentido amplio que incluye entre otras conductas la trata de niños en el sentido del Protocolo

²⁵ A/HRC/37/47, cit., p. 10, pár. 30.

para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional de 2000), y la venta de niños tal y como se recoge en el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (de la Convención sobre Derechos del Niño).

La Representante Especial para niños en conflictos armados ha destacado que en buena parte de las legislaciones de los países en conflicto existe una superposición entre los elementos constitutivos de algunos de estos delitos, por lo que considera particularmente importante evitar cualquier laguna jurídica e impulsar las vías de rendición de cuentas, de modo que los niños víctimas de estas conductas (con independencia del encaje penal que reciban) puedan obtener una reparación adecuada al daño sufrido²⁶.

En la misma línea de evitar la impunidad de las violaciones graves contra menores, en aquellos países en los que el reclutamiento de niños soldado no constituye un delito, sino una cuestión disciplinaria con arreglo al código de conducta de las fuerzas armadas, la legislación sobre trata de seres humanos y la protección que en ella se otorga a las víctimas de trata debería ser extensiva a los niños soldado²⁷.

Por último, y de acuerdo con el principio de no criminalización de las víctimas de trata, las víctimas de los delitos de violencia sexual entendidos en sentido amplio y los niños reclutados para la guerra deberían ser consideradas como realmente víctimas, y evitar su persecución penal por los delitos que hayan podido cometer en una u otra situación²⁸.

En cuanto a la denegación de acceso y ayuda humanitaria, el Informe Anual del Secretario General de 2016 sobre los niños y los conflictos armados, recoge también numerosos ejemplos:

“Las partes en conflicto siguieron utilizando el asedio y la denegación de acceso a agua como tácticas de guerra, y se estima que a finales de 2016 había 292.000 niños atrapados en zonas asediadas. El Gobierno fue el responsable del 80% de los casos de asedio y el EIIL del 17% de ellos. Las autoridades gubernamentales retiraron o excluyeron medicamentos esenciales de los convoyes de ayuda humanitaria, y tampoco fue posible llegar a más de 411.000 niños destinatarios de campañas de vacunación contra la poliomielitis porque el EIIL y el Frente Al-Nusra impidieron de manera deliberada el acceso a ellos”.²⁹

²⁶ A/HRC/37/47.

²⁷ “Cuando en un país el reclutamiento y la utilización no están tipificados específicamente como delito, el enjuiciamiento de los autores puede llevarse a cabo mediante la legislación sobre la trata de personas. Esos vínculos son igualmente válidos para los servicios de apoyo a las víctimas de abusos y vulneraciones” (A/HRC/37/47, cit., p. 8, párr. 20).

²⁸ A/HRC/37/47, p. 8, par. 21, en línea con los Principios y Directrices sobre los Niños Vinculados a Fuerzas o Grupos Armados a los que se refiere expresamente.

²⁹ A/72/361/S/2017/821, cit., p. 20, párr. 119.

“(…) En Septiembre un convoy de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas y la Media Luna Roja Árabe Siria (MLRAS) fue alcanzado por ataques aéreos llevados a cabo en la zona occidental rural de Aleppo, a raíz de lo cual murieron 17 trabajadores y el jefe de la oficina de la MLRAS de Urum al-Kubra”³⁰.

La Representante Especial del Secretario General NNUU sobre la situación de los niños en los conflictos armados, en su informe sobre 2017, considera que casos como el de Siria “indican una tendencia a la politización del acceso humanitario para la prestación de la ayuda, incluso cuando está destinada a los niños”, y recuerda que la ayuda humanitaria debe permanecer al margen de objetivos políticos o militares, especialmente cuando dicha ayuda está destinada a brindar apoyo a los niños vulnerables ante la malnutrición y las enfermedades: “es evidente que los niños afectados por los conflictos experimentan mayores niveles de vulnerabilidad y que se debe dar prioridad a la protección de su derecho a la alimentación, al agua y al saneamiento”, insiste la Representante Especial³¹.

Además de estas graves violaciones de los derechos de los niños en situaciones de conflicto armado, me gustaría hacer una breve referencia al impacto que tendrá en la memoria y la identidad de las futuras generaciones siria la destrucción de la mayor parte del país, incluido su patrimonio histórico.

Ya señalé que la guerra de Siria ha causado un perjuicio irreparable en el patrimonio histórico del país, que ha sido destruido en su mayor parte. UNESCO ha declarado en reiteradas ocasiones que la destrucción de este patrimonio histórico constituye un crimen de guerra y que, especialmente en los ataques producidos por el Estado Islámico, pretenden borrar la identidad cultural de los pueblos³². Si esta identidad cultural es importante para la población adulta, lo es aún más para los menores, a quienes se les priva del conocimiento y el disfrute de obras construidas por sus antepasados como muestra de su poder y creencias, y que admiran e impresionan a toda la humanidad³³.

Me parece que, además de los esfuerzos por recuperar en la medida de lo posible el patrimonio histórico de Siria, tarea en la que ya trabaja Unesco prácticamente desde el inicio del conflicto, es preciso conservar esa memoria e identidad cultural, que deberían formar parte de la educación que reciban los niños y los jóvenes sirios en los próximos años, dondequiera que se encuentren: en el propio país, en los países vecinos, o en la Unión Europea. En este sentido el Art. 29 de la Convención de los Derechos del Niño,

³⁰ A/72/361/S/2017/821, cit., p. 20, pár. 120.

³¹ Informe GE. 18-00249, cit., p. 6.

³² Puede verse Á. GUTIÉRREZ ZARZA, *Tráfico ilícito de bienes culturales y cooperación penal europea e internacional*, en *Delitos contra el patrimonio histórico. Especial referencia al patrimonio arqueológico*, Ponencias de Formación Continua, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2017.

³³ C. JOHANNOT-GRADIS, *Protecting the past for the future: how does law protect tangible and intangible cultural heritage in armed conflict?*, en *International Review of the Red Cross*, 2015, n. 97 (900) devoted to *The evolution of the warfare*, pp. 1253-1275, y sobre el caso particular de Siria junto con Iraq H. A. HAMOUDI, *Protecting endangered cultural heritage in Syria and Iraq: the role of International organizations and governments: remarks*, en *American Society of International Law: proceedings of the Annual Meeting*, 2016, vol. 110, pp. 105-114.

que delimita y concreta los fines de la educación, podría tenerse en cuenta como elemento inspirador. Según el apartado (c) de este precepto, entre otros fines la educación deberá estar encaminada a

“c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural de su idioma y valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.”

2.3. La futura responsabilidad penal

Violaciones tan graves de los derechos de la población civil, incluidos los niños sirios, no deberán quedar impunes. La mayoría de las situaciones descritas en el apartado anterior constituyen crímenes de guerra o contra la humanidad previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Los informes e indicios recogidos por la Comisión de Investigación del Alto Comisionado de las NNUU, creada en 2011 y a la que ya me he referido, resultarán cruciales para exigir responsabilidad penal a las partes contendientes. También serán relevantes, aunque en menor medida, los informes emitidos otros organismos de las NNUU o de otras organizaciones no gubernamentales que recopilen información y testimonios veraces sobre lo sucedido.

Sobre el órgano jurisdiccional que podrá exigir responsabilidad penal, en teoría existen varias posibilidades: su posible investigación y enjuiciamiento por la Corte Penal Internacional, por terceros países en aplicación del principio de Justicia universal (Alemania, España) o por las propias autoridades sirias cuando la situación del país lo permita.

No está claro si la Corte Penal Internacional y en particular su Fiscalía podrá investigarlos y perseguirlos penalmente. Siria no ha firmado el Estatuto de la Corte Penal Internacional, y la otra posibilidad de perseguirlos en aplicación del Art 13(c) del propio Estatuto, además de cuestionarse su legitimidad,³⁴ por el momento se ha obstaculizado en el Consejo de Seguridad.

Sobre el enjuiciamiento en terceros países en aplicación del principio de jurisdicción universal, Alemania está explorando esta posibilidad³⁵ y en España la Audiencia Nacional admitió inicialmente una querrela interpuesta por una española, hermana de un ciudadano sirio, cuya esposa e hijos son igualmente sirios, por la desaparición, secuestro, torturas y ejecución de su hermano en un centro de detención ilegal de Siria en 2013. La querrela imputaba los hechos a diversos cargos políticos y altos funcionarios de este país, incluido el Vicepresidente de Siria y algunos de los Ministros.

³⁴ V. T. DE SOUZA DIAS, *The retroactive application of the Rome Statute in cases of Security Council referrals and ad hoc declarations: an appraisal of the existing solutions to an under-discussed problem*, en *Journal of International Criminal Justice*, 1 marzo 2018, vol. 16, n. 16, pp. 65-89.

³⁵ W. KALECK, P. KROKER, *Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond: Breathing new life into Universal Jurisdiction in Europe?*, en *Journal of International Criminal Justice*, March 2018, vol. 16, n. 1, pp. 165-191.

El Auto de admisión de la querella se recurrió en apelación por el Ministerio Fiscal por considerar que la jurisdicción española no es competente para el enjuiciamiento de los hechos en aplicación del principio de justicia universal, cuyo ámbito fue notoriamente reducido por la reforma del Art. 23(4) LOPJ por Ley Orgánica 1/2014³⁶. La Sala de lo Penal del TS compartió el criterio del Fiscal y entendió que en este caso no concurrían los requisitos para la persecución penal en España de los delitos de genocidio y torturas descritos en la querella, según la redacción actual del principio de justicia universal contenido en el Art. 23(4) LOPJ, y revocó el auto de admisión de la querella.

2.4. La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, aún por consolidar

El inicio del conflicto sirio sorprendió a la Unión Europea con una Política Exterior y de Seguridad Común aún por consolidar después de la reforma del Tratado de Lisboa. La Alta Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, creados en el marco de dicho Tratado, son dos figuras con un peso relativo en el panorama internacional. Todo es cuestión de tiempo, pero al menos en el conflicto sirio el papel de la diplomacia europea no tendrá un peso específico.

La posición lógica pero también la más cómoda para la Alta Representante era adherirse a los esfuerzos de la comunidad internacional para encontrar una solución negociada del conflicto y condenar enérgicamente las violaciones de derechos humanos. Así se recogía en las Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia para Siria de 3 de abril de 2017,³⁷ y también en las Conclusiones del Consejo de 16 de abril de 2018,³⁸ que confirman la citada Estrategia y entre otros aspectos reiteran que la UE es la principal donante de ayuda humanitaria en el conflicto sirio. En línea con este compromiso humanitario, que comparto, la Bruselas acogió la II Conferencia de recogida de fondos para apoyar a Siria y la región, celebrada los días 24 y 25 de abril de 2018³⁹.

Es cierto que sin ese esfuerzo presupuestario de la Unión el sufrimiento del pueblo sirio sería mucho mayor, pero el papel protagonista en la ayuda humanitaria debería acompañarse con un mayor peso en la búsqueda de una salida negociada del conflicto, y en un liderazgo decidido en la protección de los derechos humanos de las víctimas del conflicto, en línea con la responsabilidad de proteger que pesa sobre la Unión,⁴⁰ y que

³⁶ Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal. BOE n. 63, de 14.3.2014. Tras la reforma, el alcance del principio de justicia universal en España se recoge básicamente en las STS 296/2015 de 6 de mayo, STS 297/2015 de 8 de mayo, STS 551/2015 de 24 de septiembre, STS 797/2016 de 25 de octubre y STS 869/2016 de 18 de noviembre.

³⁷ Doc. del Consejo 7652/17 MAMA 66 COPS 107 CFSP/PESC 292 COHAFA 19 RELEX 272 SY 4, de 5.4.2017.

³⁸ Doc. del Consejo 7956/18 MAMA 59 CFSP/PESC 341 RELEX 318 SY 4, de 16.4.2018.

³⁹ Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25> (visto 31.5.2018).

⁴⁰ E. MENÉNDEZ DEL VALLE, *La UE y la Responsabilidad de proteger, Documento de trabajo 1/2018*, Real Instituto Elcano, 8 de enero 2018.

parece haberse diluido con acuerdos como el firmado con Turquía para retener en este país a los refugiados que intentan llegar a Europa.

Pero de momento, en el tablero internacional la nueva y prometedora diplomacia de la UE no cuenta, o al menos no entre las figuras.

3. Los menores refugiados en Líbano, Jordania, Turquía, Egipto E Iraq

3.1. Algunas cifras y muchos niños sirios bajo el umbral de la pobreza

ACNUR calcula que desde 2011 un total de 5.654.581 personas han huido de Siria y buscado refugio en Líbano, Jordania y Turquía y, en menor medida, en Egipto e Iraq⁴¹. Entre ellos, el 47,1% son menores de 18 años.

Aún reconociendo el enorme esfuerzo que realizan estos países de acogida, en algunas ocasiones con millones de sirios en su territorio, no puede decirse que las condiciones de vida de los refugiados, incluidos los niños, sean las más adecuadas.

En Líbano, ACNUR reconoce que casi el 70% de los 986.942 sirios acogidos viven por debajo del umbral de la pobreza. En el país no se han instalado campos de refugiados, por lo que se encuentran dispersos en varias regiones, en las que se hacían en pequeños alojamientos básicos.

En Jordania, la misma Agencia calcula que hay 666.113 refugiados sirios, de los cuales el 80% vive fuera de los campamentos de Za'atari y Azraq y sólo unas 139.000 se han instalado en ellos. También en este país, el 93% de los refugiados vive bajo el umbral de la pobreza⁴².

A Iraq han llegado 249.641 sirios, y a Egipto unos 128.956, todos ellos en situaciones similares a las descritas.

Dejo para el final la situación en Turquía porque merece mayor atención. Inicialmente este país recibió una oleada de ciudadanos sirios que huían de la guerra, y que pretendían llegar desde allí a la Unión Europea. Muchos no lo lograron porque quedaron atrapados en Turquía, y otros, como es sabido, lograron llegar a las costas de Grecia (y en menor medida de Italia). De estos últimos, buena parte han sido obligados a regresar a Turquía en el marco del Plan de Acción Conjunto titulado “EU-Turkey joint action plan” cuya naturaleza jurídica desconocemos, como la desconoce el TJUE.⁴³ En

⁴¹ Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, que muestra datos actualizados a fecha 24 de mayo 2018 (vista por última vez el 31.5.2018).

⁴² K. ALFADHLI, J. DRURY, *The role of shared social identity in mutual support among refugees of conflict. An ethnographic study of Syrian refugees in Jordan*, en *Journal of Community & Applied Social Psychology*, May/Jun 2018, vol. 28, n. 3, pp. 142-155.

⁴³ Auto del Tribunal General, Sala Primera, de 28 de febrero de 2017. ECLI:EU:T:2017:128. Sobre este Acuerdo, altamente contestado por las organizaciones defensoras de derechos humanos y también por la doctrina, pueden verse G. CAGGIANO, *Are you syrious? Il diritto Europeo delle migrazioni dipo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, en *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 2, pp. 7-25, y P. AGUELO NAVARRO, H. V. GRANERO SÁNCHEZ, *La declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, un fantasma que recorre Europa*, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2016, n. 45, p. 239 y ss.

total, ACNUR calcula que a fecha de 24 de mayo de 2018 hay 3.589.384 sirios en Turquía.

No quiero olvidarme de quienes en esa travesía han perdido la vida en el mar, incluidos muchos niños cuyas imágenes, especialmente la de uno de ellos difundida ampliamente por la prensa, todos recordamos.

3.2. El papel de la Unión, con una Política Europea de Vecindad aún por concretar

Al inicio del conflicto sirio y de las crisis migratorias en el Mediterráneo la Política de Vecindad de la UE, como elemento importante de su política exterior, estaba en un estado muy embrionario. A marchas forzadas, la Unión comenzó a firmar acuerdos con numerosos países Africanos para asegurar la devolución de los migrantes que procedían de estos países, al tiempo que se prometía planes de financiación para la ayuda al desarrollo. La UE ha seguido una política similar con Líbano, Jordania, Turquía y otros países de la zona, en el sentido de vincular la permanencia en su territorio de los refugiados principalmente sirios a cambio de ayudas al desarrollo. Con esta estrategia, se ha ganado multitud de críticas, porque supone mezclar dos políticas (la migratoria, la humanitaria) que aunque pueden estar relacionadas no son lo mismo y merecen un tratamiento diferenciado. En efecto, los acuerdos con terceros países para la devolución de migrantes forma parte de la dimensión exterior de la política de migración y asilo UE (o de la dimensión exterior del espacio LSJ, en términos más amplios), en tanto que la ayuda humanitaria es un elemento de la política exterior UE. Puede que la urgencia en encontrar una solución cuanto antes a las crisis migratorias explique en parte el desarrollo conjunto de ambas líneas de actuación, pero es importante tratarlas por separado para que puedan consolidarse sin perder su naturaleza.

Por otro lado, en el desarrollo de la Política Europea de Vecindad la UE tiene la oportunidad de reivindicar la defensa de los derechos humanos y los valores de la Unión más allá de las fronteras UE, como proclama el Art. 8(1) TUE:

“La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”.

Desde esta perspectiva, es claro que el Acuerdo con Turquía no ha sido un buen comienzo.

Por otra parte, el éxodo masivo de ciudadanos sirios a los países vecinos generó unas necesidades para la población que, a principios de 2018, ACNUR y otras agencias humanitarias no podrían seguir soportando en términos económicos. La situación, extremadamente preocupante, se recoge con claridad en el informe que ACNUR publicó en marzo de 2018 en el que realizaba una estimación de los fondos que se necesitaban

para seguir ayudando a los refugiados sirios y advertía que, de no lograrse nuevos fondos, no podrían cubrir las necesidades más básicas de la población civil⁴⁴.

Desde esta perspectiva, la puramente humanitaria medida en términos económicos, la II Conferencia de Bruselas era absolutamente necesaria, y los fondos acordados en ella han supuesto un gran alivio para las agencias que prestan ayuda humanitaria en la región. Pero más allá de las cifras, la Unión deberá establecer algún mecanismo de verificación del respeto a los derechos humanos en los países a los que otorga su ayuda humanitaria.

Sólo así podrá evitarse, entre otras, las críticas merecidas por ser el principal donante de la ayuda humanitaria que recibe el Líbano, un país donde la protección de los derechos humanos, incluidos los de los niños libaneses, deja mucho que desear.

Entre otros aspectos, el Líbano no ha ratificado el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, ni tampoco trata a los niños vinculados con grupos armados como víctimas, sino como combatientes, a los que somete a detenciones y largos periodos de privación de libertad⁴⁵.

El mismo Informe Anual del Secretario General de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, referido a 2016, dedica un apartado a la situación del Líbano, donde por ejemplo recoge, en consonancia con sus informes anteriores, el presunto traslado “a menores de edad víctimas de trata a la República Árabe de Siria para su utilización como combatientes”. El mismo informe describe también numerosos incidentes en el campo de refugiados palestinos de Ein El-Helweh, y en relación con los niños sirios señala:

“Sigue manteniéndose a niños en prisión preventiva bajo jurisdicción militar por delitos relativos al terrorismo o la seguridad nacional a raíz de su presunta vinculación con grupos armados en el Líbano o la República Árabe de Siria: en el periodo sobre el que se informe se arrestó a 10 varones y 6 de ellos seguían detenidos en diciembre, junto con otros 3 que habían sido detenidos antes de 2016”⁴⁶.

4. Los menores Sirios y el espacio LSJ

4.1. Algunas cifras y muchas peticiones de asilo por resolver

Desde el inicio de su guerra civil cientos de miles de sirios han abandonado el país con la intención de llegar a Europa. La mayoría de ellos han seguido la Ruta Oriental a través del Mediterráneo e intentado llegar a Grecia (e Italia, en menor medida) y desde

⁴⁴ Disponible en: <http://www.acnur.org/es-es/emergencia-en-siria> (visto 31.5.2018)

⁴⁵ Informe Anual del Secretario General A/72/361-S/2017/821, p. 13, párr. 75.

⁴⁶ A/72/361-S/2017/821, p. 13, párr. 69 a 71.

allí a países como Alemania o Suecia. También usan frecuentemente la Ruta de los Balcanes para llegar a Europa del Este.

La Agencia de las NNUU para las migraciones (OIM) calcula que desde el comienzo de 2018 hasta finales del mes de mayo un total de 32.080 personas han llegado a los países UE situados en primera línea, y 660 han fallecido en el trayecto. De los que sobrevivieron a la travesía del Mediterráneo, un 42% llegó a Italia (13.430), un 34% a Grecia (10.948), un 24% a España (7.655). La mayoría de los migrantes llegados a las costas de Grecia fueron sirios (un 41%) acompañados de sus familias, varones solos o menores no acompañados. El número de migrantes que optan por la Ruta de los Balcanes ha aumentado en estos meses (6.700). Muchos de ellos proceden de Grecia y son interceptados en Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Albania, y también en esta Ruta al menos la mitad de los migrantes son de nacionalidad siria⁴⁷.

Cuando los migrantes llegan a las puertas del espacio LSJ, su prioridad es descansar y pedir protección internacional.

En lo que va de año los sirios han presentado el mayor número de solicitudes de asilo, como sucedió en los años anteriores. En 2017 presentaron 102.000 solicitudes, de las cuales 49.000 se registraron en Alemania y 16.000 en Grecia. De las 102.000 solicitudes presentadas, 55.380 eran de menores sirios, incluidas 1.765 solicitudes de menores no acompañados⁴⁸.

Sólo en el mes de abril de 2018, según datos de la Oficina UE de Apoyo al Asilo (EASO) se presentaron en la UE 47.716 solicitudes de asilo, de entre las cuales 6.421 fueron de nacionales sitios. EASO destaca que las solicitudes sirias han aumentado considerablemente respecto de los meses anteriores (con una tendencia claramente a la baja), y que éstas se han presentado en más de 14 Estados miembros (debido a la política de reubicación de la UE a la que me referiré después)⁴⁹.

La Unión Europea secunda una interpretación amplia de las solicitudes de asilo, y entiende por tales las solicitudes de protección internacional a las que se refiere el Art. 2(g) de la Directiva 2004/83/CE⁵⁰. Según este precepto, una “solicitud de protección internacional” es una petición de protección

“presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estado de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado”.

⁴⁷ Disponible en: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-32080-2018-deaths-reach-660> (visto 31.5.2018).

⁴⁸ Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report. (visto 31.5.2018).

⁴⁹ Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends> (visto 4.6.2018).

⁵⁰ Directiva 2004/83/CE de 29 de abril de 2004 *por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*. DO L 304, de 30.9.2004.

La misma Directiva define en su Art. 2 (c) el estatuto de refugiado dentro del significado del Art. 2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado de 28 de julio de 1951, tras su reforma por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967. Según el citado Art. 2(c) de la Directiva, la condición de refugiado se reconoce al nacional de un tercer país que,

“debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12”.

El citado Art. 12 se refiere a la causas de exclusión del estatuto de refugiado.

También según la Directiva 2004/83/CE, la persona con derecho a protección subsidiaria es el nacional de un tercer país o apátrida

“que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el Art. 15 y al que no se aplican los apartados 1 y 2 del artículo 17, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país”.

El Art. 15 en su apartado (c), incluye entre los daños graves:

“Las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno”.

El Art. 17 contiene las causas de exclusión del derecho a la protección subsidiaria.

Junto a la condición de refugiado y el estatuto de protección subsidiaria a las que se refiere el Art. 2(g), algunos Estados miembros conceden protección por razones humanitarias al amparo de sus legislaciones internas.

La Unión Europea, y en particular países como Alemania o Suecia, realizan un gran esfuerzo para resolver lo antes posible las solicitudes de asilo.

En el año 2017 se resolvieron cerca de un millón de solicitudes (en el año anterior, 1.1 millones), casi la mitad de ellas por las autoridades de Alemania. Un total aproximado de 538.000 solicitudes fueron aceptadas. En primera instancia, 222.000 reconocieron la condición de refugiado, 159.000 el estatuto de protección subsidiaria y

65.000 otorgaron protección internacional por razones humanitarias. En segunda instancia, unas 95.000 personas recibieron una decisión final positiva tras apelar la denegación de la solicitud de asilo, de las cuales 49.600 reconocieron el estatuto de refugiado, 31.000 el estatuto de protección subsidiaria y 14.600 otorgaron protección internacional por razones humanitarias. De todas las decisiones aceptadas, unas 180.000 eran de ciudadanos sirios.

En el mes de abril de 2018, los países UE han resuelto un total de 50.872 peticiones de asilo, de las cuales aproximadamente un tercio han sido favorables y reconocido a su solicitantes la condición de refugiado u otorgado una protección subsidiaria (por razones humanitarias).

El número de solicitudes pendientes por resolver a finales de abril de 2018 es de 423.880⁵¹.

4.2. El control de las fronteras exteriores de la Unión, primero. El nuevo SECA, aún por adoptar e implementar

La llegada masiva de migrantes a partir de 2013 a las costas de Grecia e Italia puso de manifiesto las debilidades de la política migratoria UE y la permeabilidad de sus fronteras exteriores.

Las estructuras de acogida y tramitación de las peticiones de asilo a nivel local se colapsaron rápidamente y los países situados en primera línea no pudieron ofrecer a los migrantes que llegaban a sus costas unas condiciones dignas de alojamiento provisional ni una tramitación eficiente de las solicitudes de asilo.

Las medidas previstas con carácter inmediato por la Comisión no funcionaron, y como es sabido a finales de 2015 la adopción de la Agenda Europea de Migración permitió poner en marcha un ambicioso programa de medidas a corto plazo además de diseñar cuatro pilares sobre los que construir a medio plazo una política europea de asilo e inmigración⁵².

Lo primero que reconoce la Agenda es que la Unión no estuvo a la altura de la presión migratoria ni de las necesidades de los migrantes que llegaron al espacio LSJ. Algunos párrafos de la Agenda resultan muy inspiradores de los objetivos que debe perseguir una política migratoria UE, reflejan la dificultad de encontrar un equilibrio entre todos los elementos e intereses a tener en cuenta en el diseño de esta política, y recuerdan la necesidad de lograr una acción coordinada entre todos los países UE en este ámbito. A modo de ejemplo, se dice en las primeras páginas:

⁵¹ Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends> (visto 31.5.2018)

⁵² COM(2015) 240 final, de 13.5.2015. Sobre la adopción de la Agenda y su implementación en el año 2016, puede verse Á. GUTIÉRREZ ZARZA, *Terrorismo yihadista, crisis migratorias, fronteras, prueba electrónica, encriptado, referéndum y otras palabras clave del espacio LSJ en 2016*, en *Diario La Ley*, 19 enero 2017, n. 8904.

“Europa debe seguir siendo un refugio seguro para los que huyen de las persecuciones y un destino atractivo para los estudiantes, investigadores y trabajadores que desean expresar su talento y su espíritu emprendedor. Defender nuestros valores y nuestros compromisos internacionales, asegurando al mismo tiempo la protección de nuestras fronteras, y crear al mismo tiempo las condiciones propias para la prosperidad económica y la cohesión social de Europa es un difícil ejercicio de equilibrio que requiere una acción coordinada a escala europea”⁵³.

Como medidas de acción inmediata, la Agenda Europea de Migración incluía: (1) salvar vidas en el mar mediante la intensificación de los esfuerzos de operaciones como Tritón y el reforzamiento de Frontex, (2) poner en el punto de mira las redes delictivas de traficantes en el mar, (3) reubicar a los llegados a los países de primera línea con la finalidad de lograr un reparto más equitativo de la carga migratoria entre los Estados miembros, (4) alcanzar un enfoque común sobre el reasentamiento de las personas desplazadas que necesiten protección, (5) trabajar con terceros países para abordar la migración desde su origen, y (6) utilizar los instrumentos UE para ayudar a los Estados miembros situados en primera línea.

Con una visión a medio y largo plazo, la Agenda identificó los siguientes cuatro pilares: (1) reducir los incentivos a la migración irregular, (2) gestionar las fronteras exteriores, (3) revisar la política común de asilo UE, y cumplir los compromisos internacionales en materia de reubicación, y (4) diseñar un nuevo modelo de migración legal que, de manera organizada con los países de origen, permita la llegada ordenada a la UE de migración cualificada procedente de terceros países.

En principio, las medidas a medio y largo plazo no suponen nada nuevo si tenemos en cuenta que sus cuatro pilares se corresponden básicamente con los cuatro elementos clave de la política europea común sobre migración y asilo que se fijaron en el Consejo Europeo extraordinario de Tampere de 1999⁵⁴. Sin embargo, en casi 20 años apenas se ha logrado avanzar en la aproximación de los sistemas de asilo e inmigración de los Estados miembros⁵⁵ y la situación actual es mucho más apremiante y necesitada de esa aproximación por la llegada masiva de migrantes al espacio LSJ.

De ahí que las instituciones UE hayan impulsado de manera decidida todas y cada una de las medidas previstas en la Agenda Europea de Migración, con mayor o menor éxito según cada caso particular. La Comisión monitoriza muy de cerca el grado de consecución de los objetivos previstos y publica informes regulares sobre la Agenda en

⁵³ COM(2015) 240 final, cit., p. 2.

⁵⁴ Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#a

⁵⁵ Sobre la evolución de la política de asilo e inmigración UE desde sus orígenes y los principales elementos que la integran en la actualidad, véase M. Á. CANO LINARES, *Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y los retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)*, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2016, n. 41, p. 6 y ss; M. R. MAURO, *El Sistema Europeo común de asilo y refugio, a debate*, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2016, n. 42, p. 2 y ss.; J. M. PORRAS RAMÍREZ, *El Sistema Europeo Común de Asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización*, en *Revista de Estudios Políticos*, 2017, n. 175, pp. 207-234.

general o sobre aspectos concretos de la misma.⁵⁶ En el informe de mayo de 2018, la Comisión reconoce avances en las distintas áreas pero también notables deficiencias por las que concluía que debido a la fragilidad de los logros no hay razones para la complacencia⁵⁷.

La Agenda Europea de Migración ha recibido numerosas críticas entre otras razones por centrarse en su mayor parte en fortalecer las fronteras exteriores de la Unión y el control de las personas que transitan por ellas, y en desarrollar una política de vecindad con los países de origen y tránsito que permita contener a los migrantes mucho antes de llegar a la puertas del espacio LSJ. En cambio, según estos autores no ha prestado una atención suficiente a la creación de una verdadera y eficaz política UE en materia de asilo de inmigración,⁵⁸ que además sea respetuosa con los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y protección internacional⁵⁹.

La crítica es merecida, pero en mi opinión sólo en parte. En el contexto político y económico que vivía la Unión Europea en plena crisis de los migrantes, la Comisión Europea tuvo la difícil tarea de diseñar una Agenda que formulara propuestas de mejora y una mayor armonización de las políticas de asilo e inmigración al tiempo que, como contrapartida, garantizara la seguridad de los Estados miembros a través de un control exhaustivo de las fronteras exteriores. De ahí que la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que presentó la Comisión en dos fases, además de modificar las normas UE sobre asilo y protección internacional, incluyera también la reforma del sistema Eurodac y la conversión de la Oficina europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una agencia UE con mayores poderes de ejecución (además de la firma de acuerdos de devolución de los migrantes con un largo listado de terceros Estados, entre otras medidas relacionadas con la seguridad⁶⁰). Sin las segundas, hubiera sido extremadamente difícil avanzar en Bruselas en las propuestas de mejora y armonización de las políticas de asilo e inmigración.

Incluso con ellas, el largo proceso de negociación del SECA ha puesto de manifiesto las reticencias de los Estados a la hora de interpretar los principios de solidaridad y responsabilidad compartida que inspiran el sistema.

⁵⁶ Puede verse ampliamente https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material_en (visto 4.5.2018).

⁵⁷ *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM(2018) 301 final, de 16.5.2018.

⁵⁸ J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, *La Agenda Europea de Migración se despliega lentamente*, en *Diario La Ley*, 2015, n. 8616.

⁵⁹ Sobre las objeciones desde el punto de vista de los derechos fundamentales que presenta el SECA, y en particular el sistema de Dublin, antes y después de la Agenda Europea de Migración, vid. S. MORGADES-GIL, *Forced migration management and the right to access to an asylum procedure in the area of Freedom, Security and Justice: Human rights between responsibility and solidarity*, en *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, n. 1, p. 130 y ss.

⁶⁰ Puede verse con mayor detalle M. Á. CANO LINARES, *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea frente a los retos de la migración y la seguridad*, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2017, n. 44, pp. 55-80.

4.3. El nuevo Sistema Europeo Común de Asilo, aún por adoptar e implementar

En los informes regulares sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, la Comisión apremia a los Estados miembros a alcanzar un acuerdo sobre la reforma del SECA⁶¹ pero frente a lo anunciado por Bulgaria al comienzo de su Presidencia UE no parece que este acuerdo se alcance en el Consejo JAI del mes de junio. A finales de mayo, cuando se ultiman estas páginas, las dificultades seguían y parece poco probable que así suceda. La Agenda del Consejo JAI de los días 4 y 5 de junio que ya está disponible incluye un punto en el que los Ministros de Interior serán informados de la situación de la reforma del SECA, y (de nuevo) “discutirán informalmente la aplicación de los principios de responsabilidad y solidaridad”⁶².

Cosa distinta, que también ha merecido críticas, es si las propuestas legislativas que versan específicamente sobre asilo e inmigración se adecúan a los fenómenos migratorios del siglo XXI. La Agenda Europea de Migración reconoce la necesidad de este debate en sus últimas páginas, que ciertamente deberá llevarse a cabo al más alto nivel y tan pronto como sea posible. Quizá el próximo año, coincidiendo con el 20 Aniversario del Consejo Extraordinario de Tampere (que por cierto coincidirá también con la Presidencia finlandesa de la UE) sea un buen momento para reafirmar los principios que se contenían en las Conclusiones de Tampere sobre asilo e inmigración, y diseñar una estrategia global sobre la materia.

No procede analizar aquí con detalle los instrumentos particulares sobre inmigración y asilo que forman parte del SECA, pero sí me gustaría destacar, por un lado, la atención que prestada en los nuevos instrumentos a los niños, en especial a los menores no acompañados, y las continuas referencias a la necesidad de respetar el interés del menor en las decisiones que se adopten sobre ellos.

Por otro lado, hecho en falta en las nuevas propuestas una actualización de la Directiva 2001/55/CE, que el nuevo paquete de medidas ignora. Esta Directiva, de 20 de julio de 2001, es la “relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”, y pese a su prometedora denominación y ámbito de aplicación, muy ajustado a la crisis migratorias del Mediterráneo, se ha ignorado como fórmula para dar protección a la afluencia masiva de personas desplazadas con motivo del conflicto sirio⁶³. Quizá esta exclusión se ha debido a las dificultades de la Comisión a la hora de aplicar en la práctica el mecanismo del Art. 78(3) TFUE, al que me referiré después.

4.4. Hotspots en Grecia: los niños sirios a las puertas del espacio LSJ

⁶¹ Véase el *Progress report* citado en la nota anterior, p. 20.

⁶² Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2018/06/04-05/> (visto el 4.5.2018).

⁶³ Vid. S. A. VILLAR, *Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE*, en *Documents CIDOB*, abril 2017, n. 8.

Una de las medidas de la Agenda Europea de Migración a corto plazo ha sido la creación de “puntos críticos” (*hotspots*) en los que EASO, Frontex y Europol trabajan con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, registro y toma de huellas dactilares de los migrantes recién llegados:

“Los solicitantes de asilo serán inmediatamente canalizados a un procedimiento de asilo en el que los equipos de apoyo de la EASO ayudarán a tramitar lo más rápidamente posible los casos de asilo. Para las personas que no necesitan protección, Frontex ayudará a los Estados miembros coordinando el retorno de los inmigrantes irregulares. Europol y Eurojust ayudarán al Estado miembro de acogida en sus investigaciones con vistas al desmantelamiento de las redes de narcotráfico y trata de seres humanos”⁶⁴.

Como he señalado con anterioridad, buena parte de los nacionales sirios llegan a Grecia a través de la Ruta Oriental, y permanecen en los *hotspots* de Lesbos, Chios, Samos, Leros y Kos demasiado tiempo y en condiciones que la Unión Europea debería evitar por todos los medios.

En el último informe sobre la Agenda Europea de Migración,⁶⁵ la Comisión reconoce que 16.565 personas permanecen aún retenidas en los cinco *hotspots* de las islas griegas a la espera de conocer la decisión sobre su petición de asilo y/o ser devueltas a Turquía. Urge a las autoridades griegas a resolver con celeridad las peticiones pendientes y a trasladar a Turquía los migrantes cuyas peticiones son denegadas, en virtud del controvertido Acuerdo UE-Turquía o en el marco de un acuerdo bilateral entre ambos países firmado para los casos que quedaban fuera del acuerdo UE.

La Comisión reconoce también su profunda preocupación por las condiciones de vida en estos puntos, e insta a las autoridades griegas a mejorar tales condiciones cuanto antes, especialmente en lo que se refiere a las 2.000 personas vulnerables y menores no acompañados que permanecen en ellos.

La Comisión también ha pedido a las autoridades griegas la preparación de un plan de contingencias ante la previsible llegada de nuevos migrantes a medida que se acerca el verano.

La Unión Europea no puede consentir por más tiempo las privaciones que sufren los menores en los *hotspots* y en los campamentos de tiendas contiguos. Algunos informes elaborados por organizaciones independientes sobre la situación de los *hotspots* en Grecia⁶⁶ enumeran una por una las violaciones de los derechos reconocidos en numerosos textos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

⁶⁴ COM(2015) 240 final, cit., p. 7.

⁶⁵ Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration. COM(2018) 301 final, de 16.5.2018, pp. 5 a 7.

⁶⁶ Puede verse por ejemplo el informe *Life in Limbo: filling data gaps relating to refugees and displaced people in Greece*, por Refugee rights Europe in partnership with Immigrant Council of Ireland and Denis Charlton & Associates, especialmente p. 53 y ss. referidas a la dura situación de los niños.

El Art. 25 DUDH dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado junto a su familia, que le asegure “la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales”, y reconoce también que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”.

Sin embargo, las condiciones de vida en la mayoría de los *hotspots* son realmente difíciles, sin refugios adaptados a los rigores del invierno o al sofocante calor del verano, sin disponibilidad de agua potable, productos de higiene personal o servicios sanitarios. Las posibilidades de los niños de recibir educación varían notablemente de un *hotspot* a otro, pero en todos los casos, y pese a que el gobierno griego ha decidido escolarizar a todos los niños de estos centros, el resultado es bastante desolador: los menores atienden las clases en las escuelas locales sin haber recibido antes ningún tipo de apoyo (por ejemplo, para entender el idioma griego), la asistencia es muy irregular porque el transporte suele fallar, y muchas madres tienen que enviar a sus hijos en pijama porque no tienen otra ropa y a medio asear porque no disponen de instalaciones colectivas para el aseo personal y con agua corriente.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE reconoce en su Art. 14 que “toda persona tiene derecho a la educación”. El Art. 24 de la misma Carta, dedicado a los derechos del niño, dispone que “los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar” (1), y que “en todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial”.

La Unión Europea no puede permitirse una diferencia tan abismal entre lo proclamado en la Carta y la situación vivida por los niños sirios en los *hotspots*.

4.5. Alemania, Suecia y el nuevo intento de reubicación de los migrantes sirios en otros Estados miembros

La reubicación de los solicitantes de asilo es desde luego una asignatura pendiente de los Estados miembros, aunque en los últimos meses la mayoría de ellos han aceptado en su territorio las cuotas de solicitantes de asilo acordadas por el Consejo de conformidad con lo previsto en la Agenda Europea de Migración.

En esta Agenda se anunciaba un sistema de reparto por cuotas de los migrantes solicitantes de asilo que colapsaban los países situados en primera línea mediante la activación del mecanismo de emergencia del Art. 78(3) TFUE, que dispone lo siguiente:

“Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en

beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”⁶⁷.

La misma Agenda incluyó como anexo “una clave de redistribución basada en criterios tales como el PIB, la población, la tasa de desempleo y el número de solicitantes de asilo ya aceptados y refugiados ya reasentados”.

Sobre la base de estos porcentajes o claves, el Consejo aprobó en septiembre de 2015 dos Decisiones según las cuales se debería reubicar a 160.000 personas desde Grecia e Italia a los demás Estados Miembros en dos años, es decir hasta finales de 2017⁶⁸. Llegada la fecha límite, sólo se había reubicado a 32.366 personas. Alemania y Suecia han sido de los países más diligentes en el cumplimiento de sus compromisos.

En el mismo mes de diciembre de 2017 la Comisión decidió llevar a Chequia, Hungría y Polonia ante el TJUE por incumplir sus obligaciones legales en materia de reubicación, como continuación al procedimiento de infracción que había incoado ya en el mes de junio y habida cuenta de que las explicaciones dadas por los tres países para no reubicar a los solicitantes de asilo que les correspondían no eran satisfactorias. Por cierto que Hungría tiene también abierto otro procedimiento por infracción de tres de las Directivas básicas sobre asilo e inmigración UE, a las que no se ajusta su legislación interna sobre la materia⁶⁹.

Afortunadamente, con el paso del tiempo y aunque las dificultades persisten a la hora de interpretar el alcance de la solidaridad y la responsabilidad compartida en los nuevos instrumentos del SECA, la mayoría de los Estados han ido progresivamente aceptando la reubicación de los migrantes de Grecia e Italia en sus territorios, según las cuotas contenidas en ambas decisiones del Consejo y la Recomendación de la Comisión de 27 de septiembre de 2017. El último Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración contiene un Anexo⁷⁰ donde puede verse cómo buena parte de los Estados han cumplido su compromiso.

El principal problema de la reubicación es su carácter provisional. Como las solicitudes tardan en resolverse, cuando los niños ya están integrados en el país que les ha acogido y han podido dejar atrás el drama vivido, sus familias reciben la noticia de que han de regresar, en el caso de Siria, si no a su país (porque de momento es imposible) sí a otros países vecinos considerados seguros. La reacción es de una indefensión total, y parece estar relacionado con el llamado síndrome de la resignación que padecen los niños y jóvenes migrantes en Suecia después de conocer que deben

⁶⁷ Como señala A. MANGAS, se trata de un “dispositivo excepcional de carácter colectivo en caso de llegada masiva a la UE de nacionales de terceros Estados que no pueden volver a sus países, especialmente por motivos de guerra, violencia de los derechos humanos” (en *Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados, Economía exterior*, invierno 2015-2016, n.75, p. 6).

⁶⁸ Decisión (UE) 2015/1523 de 14 de septiembre, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. DO L 239, de 15.9.2015, y con el mismo título, Decisión (UE) 2015/1601 de 22 de septiembre. DO L 248, de 24.9.2015.

⁶⁹ Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1577_es.pdf (visto 4.6.2018).

⁷⁰ Annexes 1 to 5 to the *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM(2018) 301 final.

regresar a su país de origen: el trauma vivido por los niños cuando han sido testigos de violencia extrema o han sufrido esta violencia en un ambiente profundamente inseguro les hace desconectar del mundo cuando saben que han de volver allí⁷¹.

4.6. Los niños sirios desaparecidos y los no acompañados

Los menores sirios no han desaparecido sólo en medio de la guerra, en los países vecinos o tratando de llegar a Europa. También han desaparecido en el territorio de la Unión, este espacio común sin fronteras interiores diseñado para la libre circulación de personas de forma segura.

En noviembre de 2015 y en el marco de una Conferencia celebrada en España, un alto oficial de Europol reconoció que alrededor de 10.000 niños habían desaparecido al llegar a la Unión Europea, antes o después de presentar sus solicitudes de asilo, y que podían ser víctimas de las redes de delincuencia organizada, en especial las dedicadas al tráfico de seres humanos, la explotación sexual y laboral.⁷² Teniendo en cuenta que un significativo porcentaje de los niños que viajan a la UE son de nacionalidad siria, puede pensarse también que buena parte de los niños desaparecidos tendrá la misma nacionalidad.

Íntimamente relacionado con esta cuestión, existe también una preocupación creciente sobre los menores no acompañados. Las estadísticas de distintas organizaciones internacionales y europeas prestan atención y tratan de forma separada las cifras relativas a menores no acompañados. Así, sabemos que en 2017 alrededor de 32.000 menores llegaron a las costas UE, de los cuales al menos 17.500 eran menores no acompañados o separados de sus familias. La mayor proporción de niños no acompañados se registra en Italia (15.140 se registraron en 2017).

Las instituciones UE secundan la definición del Art. 2(1) de la Directiva 2011/95/EU⁷³ y entienden por menor no acompañado

“el menor que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo

⁷¹ Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-41762274> (visto 4.6.2018).

⁷² Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/01/unaccompanied-young-refugees-europe-traffickers>.

⁷³ Directiva 2011/95/UE 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*. DO L 337, de 20.12.2011. Existe también una abundante jurisprudencia del TJUE que ha interpretado el alcance de la protección que debe otorgarse a los menores no acompañados. Aunque su análisis no procede en estas páginas, sirva como ejemplo la reciente Sentencia TJUE de 12 de abril de 2018, Asunto C-550/16, *A y S/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (ECLI:EU:C:2018:248), según la cual un menor no acompañado que alcanza la mayoría de edad durante el procedimiento de asilo conserva su derecho a reagrupación familiar.

de él; se incluye el menor que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros”.

La doctrina insiste desde hace tiempo en variar la denominación y llamarles menores separados, pero el término que sigue prevaleciendo es el de no acompañados.⁷⁴

Más allá de esta cuestión terminológica, lo importante es la atención que reciben en el marco de las políticas migratorias UE y los esfuerzos que despliega tanto la Unión como los Estados miembros para otorgarles la protección y cuidados que necesitan. Su situación es particularmente vulnerable por su edad, la distancia que les separa de sus hogares y la separación de sus padres y otros familiares que sufren. La mayoría de ellos ha sufrido experiencias traumáticas y están desprotegidos. En palabras de la Comisión:

“Los migrantes menores de ambos sexos están expuestos a riesgos y han sufrido con frecuencia formas extremas de violencia, explotación, tráfico de seres humanos y abusos físicos, psicológicos y sexuales, antes y/o después de su llegada al territorio de la UE. Pueden correr el riesgo de verse marginados y de acabar dándose a actividades criminales o radicalizándose. Algunos niños pueden desaparecer o ser separados de sus familias. Las niñas están especialmente expuestas al riesgo de matrimonios forzados mientras sus familias experimentan dificultades en situaciones precarias o desean protegerlas de ulteriores violencias sexuales. Los riesgos se exacerban cuando los niños viajan sin acompañamiento o se ven obligados a compartir instalaciones saturadas con adultos extraños”.

El párrafo anterior es un extracto de la Comunicación sobre Protección de los menores migrantes publicada por la Comisión en abril de 2017,⁷⁵ que aborda la problemática particular de los niños migrantes, tal y como se había anticipado en la Agenda Europea de Migración.

La propia Agenda contiene también algunas otras referencias a la necesidad de proteger a los menores más vulnerables. Así, dentro de su primer pilar de medidas a medio plazo (El deber de Europa de proteger: una política de asilo fuerte), la Comisión fijaba como prioridad garantizar una aplicación plena y coherente del SECA, y entre otras medidas anunciaba la publicación junto con EASO de nuevas orientaciones para mejorar las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, con pleno respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes, especialmente cuando se trata de grupos vulnerables y niños⁷⁶.

De acuerdo con esta intención, todas las propuestas de nuevos instrumentos SECA incluyen preceptos específicos sobre la situación de los niños como víctimas

⁷⁴ Sobre la terminología más adecuada a la luz de distintos textos y directrices internacionales, véase P. TRINIDAD NÚÑEZ, *La protección jurídico internacional de los menores refugiados separados o no acompañados. Especial consideración del derecho europeo*, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2016, n. 43, p. 4-15.

⁷⁵ COM(2017) 211 final, de 12.4.2017, p. 2.

⁷⁶ COM(2015) 240 final, cit., p. 14.

vulnerables. La delicada situación de los menores no acompañados se prevé en la mayoría de ellas, aunque la regulación propuesta no siempre parece la más adecuada.

Por ejemplo, la propuesta de Dublín IV⁷⁷ prevé un nuevo criterio a la hora de determinar el Estado responsable para examinar las solicitudes de asilo de los menores no acompañados. En ausencia de vínculos familiares, el Estado donde se haya presentado la primera solicitud será el responsable de resolverla, salvo que atendiendo al caso particular ello no redunde en interés del menor. Este nuevo criterio, que difiere del que la Comisión había propuesto en junio de 2014 como resultado de la Sentencia TJUE de 6 de Junio de 2013, asunto C-648/11, *MA and Others*⁷⁸, constituye una carga adicional para los Estados miembros situados en primera fila, ya de por sí desbordados en resolver las solicitudes de asilo, y no parece que ayude a resolver de manera inmediata la solicitudes de los menores y a otorgarles de manera rápida el régimen de protección que merecen.

Por otro lado y volviendo a la Comunicación sobre los niños menores presentada en abril de 2017, en ella se incluía un conjunto de acciones para solventar las dificultades a las que se enfrentan los niños una vez que han llegado a la UE. Las acciones incluyen la identificación de menores, su acogimiento, la aplicación de medidas de protección, la reunificación con sus padres y otros miembros de sus familias, y medidas más duraderas que protejan a los niños cuyas solicitudes de asilo han sido ya estimadas. La Comunicación aborda también las causas originarias que lleva a los niños a embarcarse en las peligrosas travesías del Mediterráneo y propone medidas para luchar con el tráfico de seres humanos y las redes de explotación.

La Comisión realiza un seguimiento exhaustivo e informa periódicamente sobre la implementación práctica de estas acciones por la propia Comisión, las Agencias del espacio LSJ (especialmente Frontex, EASO, FRA) y los Estados miembros.

Entre las medidas más recientes y a modo de ejemplo, Frontex desarrolla en la actualidad una nueva versión de su Manual VEGA sobre menores, centrado en las protección de los niños en las operaciones terrestres y marítimas, que será implementado primero como proyecto piloto en los *hotspots* de Grecia e Italia. EASO está trabajando en una Guía sobre las condiciones de acogimientos de los menores (no acompañados),⁷⁹ y ha publicado recientemente una versión revisada de su Guía sobre la determinación de la edad de los migrantes que llegan a la UE y que alegan ser menores⁸⁰.

Por último, a fecha 19 de marzo de 2018 y en el marco de la política de reubicación de la UE, un total de 710 menores no acompañados han sido trasladados desde los *hotspots* de Grecia e Italia (193 desde Italia, 571 desde Grecia) a otros Estados miembros. Las cifras son muy dispares y oscilan entre un menor trasladado a Lituania

⁷⁷ COM(2016) 270 final, de 4.5.2016.

⁷⁸ ECLI:EU:C:2013:367.

⁷⁹ Disponible en: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=49908 (visto 4.6.2018).

⁸⁰ Practical Guide on Age Assessment, disponible en <https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-publishes-practical-guide-age-assessment> (visto 4.6.2018).

(el mismo número a Malta, Rumanía, Eslovenia) y los 2 menores trasladados a Croacia (el mismo número a Suiza) hasta los 175 que han llegado a los Países Bajos, 137 a Finlandia, 86 a Alemania, 56 a Bélgica. España ha acogido a 55 menores no acompañados.

La medida sin duda descargará la presión migratoria en los *hotspots*, pero no redundará en el interés de los menores si no se acompaña en cada Estado miembro de las medidas de protección y cuidado adecuadas, y de una política educativa que asegure el desarrollo de su libre personalidad, talentos y habilidades, al tiempo que garantiza una educación inclusiva para ellos y las sociedades en las que deben integrarse.

4.7. La integración de los niños sirios en el espacio LSJ: educación inclusiva y en valores para los niños migrantes y las sociedades que los reciben

Me gustaría terminar este capítulo sobre los menores sirios en el espacio LSJ con otro de los elementos a los que se refiere la Agenda Europea de Migración, esta vez en su cuarto pilar (“Una nueva política sobre migración legal”), bajo el epígrafe “Integración efectiva”, donde la Comisión destaca la importancia de promover la inclusión social de los migrantes, y de manera especial de los menores, y contempla medidas como la mejora en el conocimiento de idiomas y la educación inclusiva que refuerce el intercambio cultural.

Existen algunos modelos educativos y experiencias piloto en países como España y Alemania que han apostado por la educación de niños migrantes y los demás alumnos basada en la diversidad⁸¹. En estos contextos, los docentes tienen entre otros retos el de integrar a los niños migrantes junto al resto de los alumnos y mantener un nivel elevado de enseñanza para todos ellos, al tiempo que se atienden las necesidades específicas de los niños migrantes. Las aulas de enlace, ideadas como complemento a las clases ordinarias, permiten suplir muchas carencias y ayudan a la integración escolar de los recién llegados.

Tanto para los niños migrantes como para los demás alumnos, y en línea con las experiencias piloto a las que me he referido, en nuestras sociedades deberían promoverse los derechos a la identidad y a la diversidad cultural. Asegurar que los niños migrantes sigan aprendiendo acerca de la cultura de la cual proceden y se sientan orgullosos de ella, al tiempo que descubren y se adaptan a la nueva que les acoge, es una garantía para la paz y la convivencia de las generaciones futuras. Y del mismo modo, los alumnos europeos deberían conocer mejor la cultura de otras sociedades, en particular, de aquellas de las que proceden los niños migrantes de su entorno. El desconocimiento genera desconfianza, y los sistemas educativos deben prometer justamente los valores contrarios.

⁸¹ Pueden verse los estudios *Opportunities and Hope Through Education: how German Schools include Refugees*, por D. VOGEL y E. STOCK, Education International Research, Noviembre de 2017, y *España: esperanza en la diversidad*, de B. LÓPEZ CUESTA, Internacional de la Educación/CCOO, Noviembre 2017.

Como he señalado anteriormente, la Convención de los Derechos del Niño (uno de los pocos textos internacionales, si no el único, ratificados por la práctica totalidad de los países del mundo), incluye entre las finalidades de la educación la promoción de la identidad y la diversidad cultural. Este texto internacional, junto con la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la protección y la promoción de las expresiones culturales, serían una buena base para promover una educación inclusiva y en valores entre los menores migrantes y las sociedades que los reciben.

5. A modo de conclusión

La integración efectiva de los migrantes en los Estados miembros es un aspecto que la Unión Europea y los propios Estados no deben descuidar. De esta integración depende en gran medida el tipo de sociedad que tendremos en un futuro: sociedades tolerantes e inclusivas, donde la variedad cultural sea un factor de enriquecimiento y diversidad, o sociedades cerradas y envejecidas, teniendo en cuenta los bajos índices de natalidad entre los ciudadanos de la Unión, donde la llegada de los migrantes se observe con desconfianza y sea motivo de conflicto y cierre de fronteras.

Como señala un informe reciente,

“Los discursos que fomentan el odio al diferente, que alimentan dudas sobre la incompatibilidad de las culturas para convivir, deben ser considerados no sólo una amenaza para la cohesión social, sino también un riesgo para el proyecto europeo de convivencia tal y como está concebido”⁸².

A juzgar por los resultados electorales recientes en algunos Estados miembros, no parece que sus ciudadanos apuesten por sociedades inclusivas y tolerantes.

Sin embargo, la Unión Europea ha sido hasta ahora y debe seguir siendo en el futuro un ejemplo de integración y respeto de los derechos humanos, incluidos los de aquellos más vulnerables, con independencia de su lugar de procedencia. Desde sus primeras páginas hasta las últimas los Tratados constitucionales de la Unión, revisados por el Tratado de Lisboa, proclaman una y otra vez la voluntad de los pueblos que integran la UE de respetar los valores y principios esenciales de las personas, ya se trate de ciudadanos de la Unión o migrantes, y con independencia de que vivan en el territorio de la Unión, en países vecinos o en terceros países con los que la Unión ha estrechado lazos en el marco de su política exterior.

Así, el Art. 2 del Tratado de la Unión Europea dispone:

⁸² C. CLOSA, I. MOLINA (Coords.), *El futuro de la Unión Europea*, (dir. C. CLOSA), Informe Elcano 23, abril 2018, p. 89.

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

En mi opinión, la futura discusión a alto nivel sobre la política migratoria de la UE no puede desvincularse del tipo de sociedad que queremos ser en el futuro. Esta discusión no debe medirse en términos electoralistas, sino tomando como referencia la letra y el espíritu de los Tratados que nos sirven de marco de convivencia.

Y en este debate la Unión no puede desconocer los principios y valores que la inspiran ni traicionarse a sí misma.

ABSTRACT: La presente contribución analiza la situación de los niños sirios en tres contextos distintos. En el conflicto armado de Siria, los niños sufren constantes violaciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La comunidad internacional y la UE condenan enérgicamente los ataques y despliegan enormes esfuerzos para prestar ayuda humanitaria, pero no logran poner fin al sufrimiento de los menores, en el caso de la UE en buena parte debido a una Política Exterior y de Seguridad Común aún por consolidar. Los niños refugiados en los países vecinos, incluida Turquía, viven en su mayoría bajo el umbral de la pobreza y sin derechos básicos como la educación o la salud. La Política Europea de Vecindad, aún por concretar, no puede legitimarse con la mera transferencia de ayuda humanitaria sin establecer de manera paralela mecanismos de verificación de derechos fundamentales. En el espacio LSJ, el control de las fronteras exteriores e interiores prevalece sobre la protección de los refugiados sirios, y el renovado Sistema Europeo Común de Asilo aún se debate en Bruselas. Además, el contexto político actual no es nada bueno para un debate de alto nivel sobre la Política Migratoria que la Unión debería tener a largo plazo. A pesar de las dificultades, en los tres contextos la UE no puede olvidar sus principios y valores, incluida la protección de los derechos humanos y la infancia, ni traicionarse a sí misma.

PALABRAS CLAVE: Niños sirios – Derechos humanos – Política Exterior y de Seguridad Común – Política Europea de Vecindad – Sistema Europeo Común de Asilo.

WHERE ARE SYRIAN CHILDREN? AND WHERE ARE THEIR RIGHTS? THE EUROPEAN UNION CANNOT FORGET ITS PRINCIPLES OR BETRAY ITSELF

ABSTRACT: The paper deals with the situation of Syrian children in three different contexts. In Syrian armed conflict, children suffer systematic violations of International Humanitarian Law and International Law of Human Rights. The international community and the EU strongly condemn such attacks and undertake enormous efforts to ensure Humanitarian aid. However, they cannot end the suffering of minors and, as regards the EU, this seems to be largely due to a Common Foreign and Security Policy still to be consolidated. Children refugees of the neighbouring countries, Turkey included, live mostly below the poverty line and without such basic rights as education and health. The European Neighbourhood Policy, still to be defined, cannot be legitimised with the mere transfer of humanitarian funds without setting up in parallel verification mechanisms of fundamental rights. In the Area of FJS, the control of external and internal borders prevails over the protection of Syrian refugees, and the renewed Common European Asylum Policy is still under discussion in Brussels. Moreover, the current political context is not convenient to launch a high level discussion for a long-term EU Migration Policy. Despite the difficulties, in the abovementioned three contexts the EU cannot forget its principles and values, including the protection of fundamental rights and the infancy, or betray itself.

KEYWORDS: Syrian children – Human rights – Common Foreign and Security Policy – European Neighbourhood Policy – Common European Asylum System.